ÅBO AKADEMIS FÖRLAG – ÅBO ACADEMY PRESS

RESULTATLÖS OMLOKALISERING

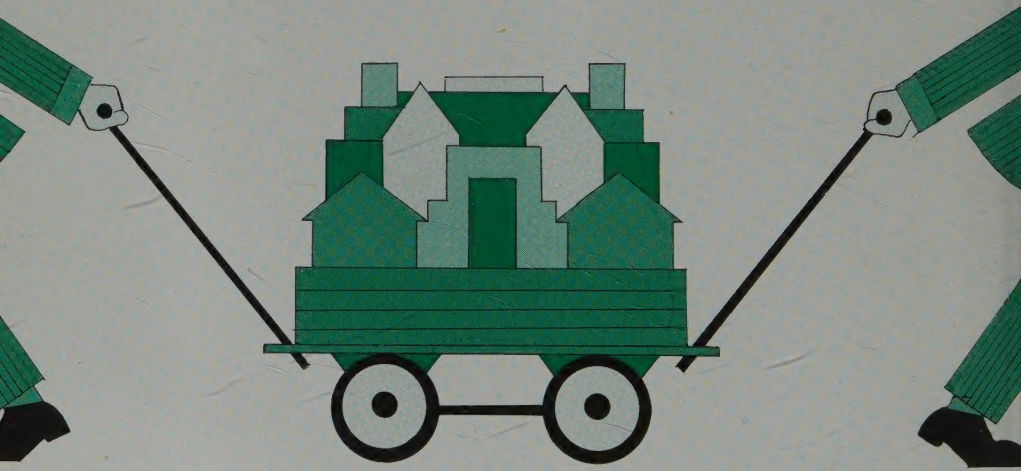
av

GUY-ERIK ISAKSSON

1989

GUY-ERIK ISAKSSON

RESULTATLÖS OMLOKALISERING



ÅBO AKADEMIS FÖRLAG – ÅBO ACADEMY PRESS

GUY-ERIK ISAKSSON

Född i Kimito 1953. Student från Kimito Samgymnasium 1973. Studier vid Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Pol.kand. 1978, pol.lic. 1980. Assistent i offentlig rätt och folkrätt vid Åbo Akademi 1980–85. Yngre forskare vid Finlands Akademi 1986–88. Assistent i statskunskap vid Åbo Akademi sedan 1987.

Omslaget layout:
Johan Fröberg

RESULTATLÖS
OMLOKALISERING

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

RESULTATLÖS OMLOKALISERING

Beslutsfattande i Finland
i nordisk belysning

av

GUY-ERIK ISAKSSON

AKADEMISK AVHANDLING
som med tillstånd av
Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi
framläggs till offentlig granskning i Brahe-auditoriet
fredagen den 5 maj 1989 kl. 12.

ÅBO 1989

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG - ÅBO ACADEMY PRESS

RESULTATLÖS OMLOKALISERING

Beslutsfattande i Finland
i nordisk belysning

av

GUY-ERIK ISAKSSON

ÅBO 1989

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG - ÅBO ACADEMY PRESS

CIP Cataloguing in Puplicaton

Isaksson, Guy-Erik

Resultatlös omlokalisering : beslutsfattande i Finland i nordisk belysning / av Guy-Erik Isaksson.
- Åbo : Åbo Akademis förlag, 1989.
Diss. : Åbo Akademi. -Summary.
ISBN 951-9498-45-1
UDK 342.97(480) (043)

ISBN 951-9498-45-1

Kirjapaino Grafia
Åbo 1989

FÖRORD

Utöver den känsla av lättnad som avslutandet av ett mångårigt forskningsprojekt innebär insmyger sig en känsla av tacksamhet gentemot de personer som på olika sätt och i olika skeden skapat de forskningsbetingelser som ett avhandlingsarbete förutsätter. Ett första tack vill jag rikta till min handledare professor Krister Ståhlberg. Hans uppoffrande och insiktsfulla handledning speciellt vid färdigställandet av detta arbete har varit av stor betydelse såväl för mig själv som för avhandlingens slutliga utformning. Krister ställde även upp som förhandsgranskare av avhandlingen. Ett stort tack!

Jag tackar professor Dag Anckar vars sätt att systematisera och hantera vetenskapliga problemställningar sannolikt under årens lopp i positiv mening satt sina spår i min egen forskning. Biträdande professor Voitto Helander ställde trots knappa tidsramar välvilligt upp som förhandsgranskare. Jag tackar honom för detta och andra insatser, liksom även professor Allan Rosas och rättsvetenskapliga institutionen för de år jag hade förmånen att vistas vid institutionen.

Många är de yngre forskarkolleger och personer vilka genom samtal och diskussioner kring vetenskapliga - och inte minst icke-vetenskapliga - frågor utgjort en väsentlig del av den forskningsmiljö i vilken denna avhandling tillkommit. Av denna krets vill jag här nämna och tacka Lauri Karvonen, Göran Djupsund (numera omlokaliserad till Vasa), Stefan Sjöblom, Steve Lindberg, Viveca Ramstedt-Silén, Marina Hamberg samt Birgitta Lundberg. Carita Bjon har varit till stor hjälp vid det tekniska färdigställandet av avhandlingen. Jag tackar er alla.

Under arbetets gång har jag erhållit ekonomiskt stöd från följande fonder och stiftelser: Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Eugen Schaumans

fond, Makarna Eks fond, Oskar Öflunds stiftelse, Waldemar von Frenckells stiftelse, Osuuspankkijärjestön Kyösti Haatajan säätiö, Letterstedtska föreningen, Löjtnant Hans Hj. Löfmans fond samt Kansler Lars Erik Taxells forskningsfond. Jag tackar dessa liksom även Åbo Akademis Förlag som genom att anta avhandlingen för publicering möjliggjort dess utkommande i tryck.

Det största tacket riktar jag till Elisabeth, Kim och Frank vilka under många år utgjort en nödvändig motvikt till allt vad avhandlingsarbete innebär. Deras tålamod speciellt under slutskedet av avhandlingsarbetet har varit imponerande. Utan dem hade färdigställandet av detta arbete framstått som betydligt mindre meningsfullt. Tack!

Åbo den 6 april 1989

Guy-Erik Isaksson

INNEHÅLL

1. INLEDNING 1
1.1. Ämnesområdet 1
1.2. Syfte och teoretiska perspektiv 4

2. REGIONALPOLITIK I NORDEN 9
2.1. Inledning 9
2.2. Samhällsutvecklingen i ett regionalt perspektiv 11
2.2.1. Utvecklingen inom näringslivet 11
2.2.2. Befolkningsutvecklingen 15
2.2.3. Utvecklingen inom den offentliga sektorn 19
2.3. Utvecklingsdrag i regionalpolitiken 24
2.3.1. Allmänt 24
2.3.2. Måljämförelse 26
2.3.3. Medeljämförelse 34
2.3.4. Ortsklassificering 37
2.3.5. Högskoleväsendet 41
2.4. Omlokalisering - ett medel i regionalpolitiken? 46

3. BESLUTSPROCESSER OCH BESLUTSMODELLER 53
3.1. Att fatta beslut 53
3.1.1. Teoretiska perspektiv 53
3.1.2. Beslutsmodeller 60
3.2. Beskrivning av två beslutsprocesser 65
3.3. Aktivitet och preferenser i beslutsfattandet 78
3.3.1. Preferenser hos byråkratin, intresseorganisationer samt övriga myndigheter och organ 78
3.3.2. Innehållsanalys av två riksdagsdebatter 81
3.3.3. Sammanfattning 88
3.4. Beslutsprocesserna i ett modellperspektiv 96

4. BESLUTSFATTANDE OCH ORGANISATIONSSTRUKTURER... 105
4.1. Bakgrund och syfte... 105
4.2. Beslutsmodeller och beslutsunderlag... 109
4.3. Egenskaper hos berörda verk... 116
4.3.1. Populationen av verk... 116
4.3.2. Storleks- och integreringsegenskaper hos berörda verk... 117
4.3.3. Lokala kontakter hos berörda verk... 120
4.3.4. Linjeintegrering hos berörda verk... 122
4.3.5. Externt stöd hos berörda verk... 123
4.3.6. Utrymmessituationen hos berörda verk... 125
4.4. Sammanfattande strukturjämförelse... 127

5. BYRÅKRATIN OCH INTRESSEORGANISATIONERNA... 137
5.1. Inledning... 137
5.2. Argumentanalys I; byråkratin... 141
5.3. Argumentanalys II; intresseorganisationerna... 149
5.4. Argumentanalys III; de avvikande fallen... 152
5.5. Byråkratins självförsvar; en lyckad operation?... 155

6. OMLOKALISERING I ETT NORDISKT PERSPEKTIV... 167
6.1. Bakgrund och syfte... 167
6.2. Om den komparativa metoden... 174
6.3. Aktörer och strukturer... 177
6.4. Resultatredovisning... 182
6.5. Sammanfattning och tolkning... 213

LITTERATUR... 231

ENGLISH SUMMARY... 246

1. INLEDNING

1.1. Ämnesområdet

Ämnet för denna undersökning är **omlokalisering av statliga verk,** framförallt i Finland men i viss utsträckning även i en nordisk kontext. Omlokalisering kan ses som en begränsad och speciell typ av policy inom det regionalpolitiska området. Den utgör ett medel bland många andra vilkas syfte är att utjämna regionala skillnader genom en rumslig omfördelning av existerande goder. För omlokaliseringens del består dessa goder av befattningar och verk inom den statliga centralförvaltningen.

Omlokalisering i större omfattning är inte aktuell idag. Under 60-talet och framförallt i början av 70-talet var situationen dock en annan. Då initierades reformförsök vilka syftade till en kännbar omlokalisering av statliga verk från huvudstadsregionen till övriga delar av landet. Detsamma var fallet bla i Sverige och Norge. Utfallet av reformstävandena blev däremot mycket olika i de olika länderna. I Sverige fattades - kort sagt - auktoritativa beslut rörande omfattande omlokaliseringar av statliga verk. Dessa beslut har även implementerats. I Norge fattades mycket begränsade beslut om omlokalisering. I Finland har dylika beslut på det hela taget inte fattats.

Mot denna bakgrund är vi här intresserade av **beslutsfattandet** kring omlokalisering av statliga verk. Vi är i första hand intresserade av fallet Finland. På vilket sätt Sverige och Norge kommer att beaktas återkommer vi till om en stund. Det övergripande syftet med denna undersökning är att genom en beskrivning och analys av beslutsfattandet kring omlokalisering i sista hand kunna förstå beslutsutfallet, vilket alltså för Finlands del innebar att auktoritativa beslut i frågan inte fattades eller åtminstone inte verkställdes.

Vi uppfattar beslutsfattandet som en beroende variabel som påverkas av politiska förhållanden och omgivningsfaktorer. Vår uppgift blir därmed att finna faktorer i det politiska beslutssystemet - eller i dess omgivning - som kan anses ha påverkat beslutsfattandet kring omlokalisering och mot bakgrund av vilka bestämda policybeslut - eller avsaknad av dylika - kan tolkas och förstås.[1]

I och med att vi är intresserade av beslutsfattande och beslutsprocesser blir en intressant fråga huruvida beslutsfattandet påverkas av den **typ av policy** det rör sig om. Till de bäst kända klassificeringarna av policytyper hör den som **Salisbury** och **Heinz** lanserat. De skiljer mellan fyra analytiska policytyper: den fördelande, den omfördelande, den reglerande samt den självreglerande. De två förstnämnda policytyperna avser sådana åtgärdshelheter genom vilka man i första hand strävar till att allokera konkreta goder och tjänster. De två sistnämnda policytyperna avser policies genom vilka man i första hand strävar till att skapa normer, strukturer och institutioner för värdeallokering.[2]

Att klassificera konkreta policies enligt dessa analytiska policytyper är emellertid inte oproblematiskt. Entydiga gränser mellan policytyperna kan inte dras. Det har sålunda tex hävdats att fördelning alltid innehåller element av omfördelning och vice versa.[3] Samtidigt har det hävdats att omfördelande policies sannolikt är mera politikdeterminerade än andra typer av policies.[4]

Den beslutsmiljö i vilken omfördelande policies kan nås karakteriseras av Salisbury och Heinz på följande sätt: " ... redistributive policy is likely to result from relatively highly integrated demand operating on a relatively integrated decisional system." Med kravintegrering avser författarna den enighet som kännetecknar de grupper som kräver ett bestämt policybeslut. Med ett integrerat beslutssystem avser de en situation där kostnaderna för uppnående av ett beslut är relativt låga i förhållande till de värden som är involverade.[5]

Det ovan sagda äger relevans i detta sammanhang ty enligt vår mening är det för det första klart att den policy det nu handlar om - dvs omlokalisering - otvetydigt kan betecknas som en **omfördelande** policy. Såvida denna typ av policy i högre grad än andra typer av policies tenderar vara politikdeterminerad har vi - för det andra - speciell orsak att inrikta vårt intresse på de

egenskaper som kännetecknade beslutsfattandet i den aktuella frågan. Omlokalisering som policytyp kan karakteriseras som en konkret regional omfördelning av existerande goder i form av tjänster och verk från en ort till en annan. Omlokalisering kan därmed enligt vår mening betecknas som ett osedvanligt renodlat exempel på en omfördelande policy. Denna policy kännetecknas dessutom av att ovanligt många och starka etablerade intressen berörs. Beslutsfattandet i frågan kom därför att involvera många aktörer av varierande natur.

I sin egenskap av auktoritativa beslutsfattare involverades - för det första - de **politiska partierna** i beslutsprocesserna kring omlokalisering. Oberoende av inställning i sakfrågan kom partierna självfallet att framstå som centrala aktörer både i beslutsprocessen på 60-talet och på 70-talet. Partiernas agerande bör naturligtvis tolkas mot bakgrund av de motiv - ideologiska eller strategiska - och intressen som enskilda partier hade i frågan.

För det andra kom en stor del av statsförvaltningen, och i princip hela centralförvaltningen, att beröras av strävandena att omlokalisera statliga verk. I egenskap av objekt för reformplanerna kom alltså många verk och många statligt anställda direkt eller indirekt att beröras. Beaktande de genomgripande konsekvenser en omlokalisering konkret innebär både på ett organisationellt och på ett individuellt plan är det naturligt att **byråkratin** hade betydande intressen att bevaka och kom därför - vid sidan om partierna - att framstå som en annan central aktörskategori i beslutsfattandet.

I sin egenskap av bevakare av sina medlemmars intressen kom - för det tredje - **intresseorganisationerna** - och framförallt tjänstemannaorganisationerna till vilka de statligt anställda huvudsakligen är anslutna - att involveras i beslutsfattandet. Fackets och byråkratins intressen i frågan var långt sammanfallande och deras motstånd mot omlokalisering satte även sin tydliga prägel på beslutsfattandet i frågan.

I egenskap av potentiella mottagare av omlokaliserade verk berördes - för det fjärde - även ett antal **städer** och **regioner.** Länsstyrelser och regionala intresseorganisationer - tex landskapsförbund - förväntade sig betydande goder av denna policy.

Beslutsfattandet kring omlokalisering kom alltså direkt eller indirekt att involvera många olika aktörer med sinsemellan varierande förväntningar av och intresse för de policybeslut som skulle fattas. Det är därför ingen överdrift att beteckna beslutsprocesserna kring omlokalisering som komplexa och delvis svåröverskådliga. Det är inte heller överraskande att beslutsfattandet komplicerades och drog ut på tiden. Det rörde sig dessutom på 60-talet, och beaktande beslutsförslagens omfattning, även på 70-talet om en ny typ av policy av vilken tidigare erfarenheter inte fanns. Även denna omständighet bidrog sannolikt till den allmänna osäkerhet som kom att kännetecknа beslutsfattandet kring omlokalisering.[6]

1.2. Syfte och teoretiska perspektiv

Tidigare undersökningar rörande beslutsfattande kring omlokalisering har primärt utgått från ett implementeringsperspektiv. Vi tänker då främst på **Sætrens** avhandling om beslutsfattandet kring omlokalisering i Norge. Denna undersökning berör alltså exakt samma ämne som här kommer att undersökas. Det norska fallet uppvisar för övrigt i många avseenden betydande likheter med det finska fallet.[7]

Sætren utgår dock primärt från att det rör sig om problem i anslutning till verkställighetsfasen, vilket skulle indikera att auktoritativa beslut i frågan hade fattats. Det förefaller oss emellertid att så inte skulle ha varit fallet ens i Norge. Låt vara att olika uppfattningar har anförts i litteraturen rörande gränsdragningen mellan beslut och verkställighet. I praktiken kommer därför författaren huvudsakligen att analysera sekvenser av beslut vilka utgjorde steg i riktning **mot** auktoritativa beslut. Det bör dock tilläggas att författaren själv påpekar att det förhåller sig på detta sätt.[8]

För vår del finner vi det motiverat att explicit utgå från att beslutsfattandet i Finland komplicerades på vägen **mot** auktoritativa beslut. Dylika beslut i egentlig mening fattades nämligen inte vare sig i samband med beslutsprocessen på 60-talet eller beslutsprocessen på 70-talet. Den förstnämnda processen utmynnade i en regeringsproposition som efter en stormig behandling i riksdagen 1965 återtogs av regeringen. Processen på 70-talet kulminerade 1974 i ett principbeslut från regeringens sida samt vissa regeringsbeslut några år senare vilka endast berörde några enskilda verk. Dessa beslut

kan dock inte betecknas som auktoritativa tex i den meningen att de skulle ha varit slutliga med tanke på en konkret omlokalisering av ifrågavarande verk.

Offentligt beslutsfattande kan i och för sig beskrivas och analyseras utgående från olika perspektiv och modeller. **Dye** anför sju dylika perspektiv: institutionalism, gruppteori, elitteori, rationalism, inkrementalism, spelteori samt systemteori. Var och en av dessa perspektiv fokuserar på något olika aspekter av beslutsfattandet och hjälper oss därmed att förstå olika sidor av beslutsfattandet. Perspektiven är inte varandra uteslutande, enskilda beslutsprocesser kan analyseras utgående från flera av dessa perspektiv samtidigt som varje beslutsprocess innehåller element från flera av dessa perspektiv.[9]

Vi skall inte här behandla alla dessa alternativa perspektiv. För vår del gäller det att finna ett övergripande perspektiv ur vilket de tidigare nämnda beslutsprocesserna kan beskrivas och analyseras. Vi är ute efter ett allmänt perspektiv utgående från vilket de komplexa beslutsprocesserna kan granskas i ett tidsperspektiv. Ambitionen är således att kunna belysa de komplicerande faktorer och restriktioner vilka kom att kännetecknа det aktuella beslutsfattandet samt att mot bakgrund av dessa i sista hand kunna tolka beslutsutfallet.

Syftet blir därmed att kunna **karakterisera,** finna dominanta egenskaper i de beslutsprocesser vi undersöker. För detta syfte förefaller de perspektiv som Dye betecknar som rationalism och inkrementalism att skapa goda förutsättningar för. Dessa och andra beslutsmodeller har ofta utnyttjats i syfte att karakterisera beslutsfattande i allmänhet eller enskilda beslutsprocesser. Samtidigt uppställer dylika beslutsmodeller olika krav, eller förväntningar, rörande de egenskaper som kännetecknar beslutsfattandet.[10]

Det bör genast sägas att vi inte förväntar oss att de beslutsprocesser vi här kommer att analysera skulle kännetecknas av betydande inslag av rationalitet enligt de mycket stränga krav på olika aspekter av beslutsfattandet som den rationella beslutsmodellen uppställer. Rationellt beslutsfattande i denna mening förekommer knappast överhuvudtaget i praktiken. Det oaktat förblir - som också Dye påpekar - den rationella modellen viktig för **analytiska** ändamål emedan den hjälper oss att identifiera barriärer för rationalitet. Den hjälper oss att besvara frågan: Varför är inte beslutsfattandet i större utsträckning en rationell process?[11]

Enligt den inkrementella, eller politiska, beslutsmodellen antas beslutsfattandet som bekant kännetecknas av helt andra egenskaper. Beslutsfattandet kan då kort sagt - ses som ett spel mellan olika aktörer vilka genom förhandlingar och köpslående strävar till att tillgodose sina egna intressen. Dessa två beslutsmodeller - den rationella och den inkrementella - liksom andra i litteraturen tillgängliga beslutsmodeller behandlas inte närmare i detta skede. Detta görs i **kapitel 3** där vi på basen av en beskrivning av ifrågavarande beslutsprocesser skall försöka karakterisera dessa processer utgående från de egenskaper som olika beslutsmodeller tillmäter beslutsfattandet.

Vi konstaterade tidigare att omlokalisering representerar en omfördelande policytyp samt att beslutsfattandet i frågan kan betecknas som komplext både i tid och ifråga om antalet involverade aktörer. Givet ambitionen att skapa oss en mångsidig helhetsbild av ifrågavarande beslutsprocesser är detta dock inte möjligt enbart genom att allmänt karakterisera processerna. För att förstå helheten bör vi dessutom granska potentiellt viktiga beslutssekvenser i denna processhelhet samt granska potentiellt viktiga aktörers agerande i processerna.

För beslutsprocessen på 70-talet kommer vi därför att i separata kapitel (**kapitel 4** och **5**) att analysera dels beslutsfattandet i kommitté och regering, dels byråkratins och intresseorganisationernas agerande i processen. Resultaten av dessa mera djupgående delanalyser tolkas - liksom tidigare - mot bakgrund av de teoretiska beslutsmodellerna.

Beslut rörande omfördelande policies sades tidigare lättare uppnås i en beslutssituation som kännetecknas av ett integrerat kravmönster och ett integrerat beslutssystem. Frågan blir då i vilken utsträckning dylika beslutsförutsättningar förelåg inom ramen för de aktuella beslutsprocesserna. Såvida dessa förutsättningar uppfattas som avgörande tyder beslutsutfallet för båda processerna på att så inte skulle ha varit fallet. Härmed vill vi endast ha sagt att det också mot denna bakgrund är motiverat att granska dels preferensmönstret hos och mellan olika aktörskategorier, dels vilka möjligheter till koalitionsbildning som dessa preferensstrukturer innebar.

Ett sista och avslutande syfte i denna undersökning är att inplacera fallet Finland i en nordisk kontext. De för Finlands del analyserade beslutsprocesserna kommer att jämföras med motsvarande processer i Sverige och Norge.

Förutsättningarna för en systematisk **nordisk komparation** rörande beslutsfattandet kring omlokalisering förefaller goda. Vi har därmed möjlighet att i ett vidare perspektiv bedöma fallet Finland samt pröva de slutsatser som dragits rörande beslutsfattandet i Finland. Den nordiska komparationen blir av nödtvång rätt allmän till sin uppläggning och innebär därför i viss utsträckning även en perspektivförskjutning i systemkarakteriserande riktning.

Totalt sett kommer det nordiska inslaget att vara rätt betydande i denna undersökning. Innan vi övergår till att analysera beslutsfattandet i Finland skall vi i följande kapitel ur ett nordiskt perspektiv inplacera omlokaliseringsfrågan i en allmän regionalpolitisk kontext.

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

NOTER

1. **Dye 1976**, ss 5 f, **Ståhlberg 1986**, ss 28 f.
2. **Salisbury-Heinz 1970**, ss 39-43, **Frohock 1979**, ss 11-15 samt **Karvonen 1981**, s 41.
3. Se **Anckar 1978**, ss 7-11.
4. **Lowi 1964**, ss 677-715.
5. **Salisbury-Heinz 1970**, ss 47-49.
6. Se tex **Sahlin-Andersson 1986**, ss 22-29.
7. **Sætren 1983.**
8. **Ibid.**, s 13.
9. **Dye 1978**, ss 19 f.
10. **Ibid.**, ss 28-34.
11. **Ibid.**, s 31.

2. REGIONALPOLITIK I NORDEN

2.1. Inledning

Reformplaner uppkommer ofta som reaktioner på förändringar i samhällsutvecklingen. Det kan vara fråga om positiva utvecklingstrender vilka beslutsfattarna vill främja eller styra med offentliga åtgärder. Vanligare torde dock vara att det rör sig om utvecklingstrender - generella eller relativt avgränsade - som rätt allmänt uppfattas som negativa i ett nationellt perspektiv. Offentliga reformer utgör ett medel varmed dylika negativa trender i samhällsutvecklingen kan regleras eller motverkas.

Hela **regionalpolitiken** med dess olika förgreningar kan ses som en reaktion från beslutsfattarnas sida att motverka en regionalt obalanserad samhällsutveckling. **Omlokalisering av statliga verk** utgör i det sammanhanget ett medel med vilket beslutsfattarna strävat till att motverka en koncentration av befolkning, arbetsplatser och offentliga resurser till södra Finland och framförallt till huvudstadsregionen.

Någon allmänt omfattad och exakt definition av begreppet regionalpolitik står inte att finna. Detta sammanhänger med att någon allmänt omfattad definition av begreppet politik inte heller står att finna. Regionalpolitik kan förstås sägas utgöra en bestämd typ av politik som kännetecknas av att politiken explicit inrymmer en **rumslig** dimension. Men hur explicit skall denna dimension vara för att en politik skall kunna betecknas som regionalpolitik? Var går gränsen mellan en **regional** politik och en **icke-regional** politik?

Med politik kan vi avse en sekvens som förknippas med en aktör eller en grupp av aktörer. En dylik sekvens kan avse intentioner, beslut eller handlingar. Begreppet politik blir därmed beroende av vilken typ, eller vilka typer, av

sekvens vi avser. För vår del finner vi det motiverat att åtminstone inbegripa intentioner och beslut i en definition av politik. Aktörer har intentioner vilka via beslut avser att förverkliga vissa strävanden eller mål av något slag.[1]

Regionalpolitik kan därmed ses som en delsektor inom politiken inom vilken aktörer eftersträvar beslut som för mot ett enligt regionala kriterier fastställt mål. En stor del av politiken kan emellertid betecknas som regional i den meningen att besluten har - direkt eller indirekt - regionala konsekvenser. I praktiken karakteriseras begreppet regionapolitik därför ofta som politik i vilken den regionala dimensionen är explicit uttalad. Tex i den senaste regionalpolitiska ramlagen (L 1168/88) definieras regionalpolitik som "utövning av offentlig makt i syfte att balansera den regionala utvecklingen och främja utvecklingen av landets olika delar".[2]

Därmed bortses från att den övriga politiken sammantaget kan ha betydande regionala effekter vilka antingen kan överensstämma eller inte överensstämma med de explicit regionalpolitiska mål som uppställts. Därmed bortses även från att den övriga politiken kan påverka behovet av eller förutsättningarna för att fatta beslut vilka inbegrips under den explicit regionalpolitiska täckmanteln.

Denna omständighet är av betydelse då vi studerar beslutsfattandet kring en typiskt regionalpolitisk fråga som omlokalisering. Beslut och åtgärder utanför det explicit regionalpolitiska området kan ha påverkat beslutsfattandet i den aktuella frågan. Med detta vill vi endast ha sagt att regionalpolitik inte skall uppfattas som ett från det övriga samhället isolerat politikområde.

Detta kapitel är avsett att fylla två funktioner. För det första vill vi inplacera regionalpolitiken i ett större sammanhang genom att beskriva och analysera de drag i samhällsutvecklingen mot bakgrund av vilka uppkomsten av en regionalpolitik bättre kan förstås. I vilken utsträckning kan mao regionalpolitiken och dess utveckling ses som en funktion av den socio-ekonomiska utvecklingen i ett **regionalt** perspektiv? Intresset riktas därmed dels mot en granskning av närings- och befolkningsutvecklingen samt utvecklingen inom den offentliga sektorn, dels mot en granskning av förskjutningar rörande mål och medel i den bedrivna regionalpolitiken. Icke minst är vi intresserade av vilken status och roll frågan om omlokalisering av statliga verk haft inom

regionalpolitiken. För det andra är avsikten att granska ovannämnda frågor i ett **nordiskt komparativt** perspektiv innefattande **Finland, Norge** samt **Sverige.** Som följd av ett bristfälligt dataunderlag rörande omlokalisering i Danmark utesluts detta land konsekvent ur undersökningen. Vilka likheter och skillnader kännetecknar mao dessa länder ifråga om samhällsutvecklingen å ena sidan och regionalpolitikens utformning å andra sidan? Kapitlets design förutsätter alltså en komparation både i tid och rum.

2.2. Samhällsutvecklingen i ett regionalt perspektiv

2.2.1. Utvecklingen inom näringslivet

I likhet med de flesta västeuropeiska länder har samhällsutvecklingen i de nordiska länderna under de senaste decennierna inneburit drastiska förändringar. Denna utveckling kan sammanfattas med begrepp som modernisering, industrialisering samt urbanisering. Förskjutningarna ifråga om andelen sysselsatta inom olika **näringsgrenar** framgår av **tabell 1.**

Två allmänna utvecklingsdrag är av intresse i detta sammanhang. För det första kan vi notera att länderna under de senaste decennierna närmat sig varandra ifråga om andelen sysselsatta inom olika näringsgrenar. Vid 60-talets inbrott uppvisade länderna en markant variation ifråga om tyngdpunktsområden bland näringsgrenarna. Det här gällde speciellt primärnäringarna, men i viss utsträckning även de övriga näringsgrenarna. Tjugo år senare var fördelningen i de olika länderna mera likartad; primärnäringarnas andel hade avsevärt sjunkit även i Finland och Norge samtidigt som servicenäringarnas andel hade stigit till ungefär samma nivå som i Sverige. De nordiska välfärdssamhällena har alltså genomgått vad vi kunde kalla en näringsstrukturell homogenisering.

För det andra kan vi notera att Finland avviker från det allmänna mönstret. Ända fram till 70-talet kan Finland - i jämförelse med de övriga länderna - betecknas som ett relativt starkt agrart samhälle. Även om primärnäringarnas tillbakagång var betydande i Finland redan genast efter kriget, nåddes ungefär samma nivå som i de övriga länderna långt senare. Kännetecknande för Finland är ytterligare att omstruktureringen av näringslivet skedde

förvånansvärt snabbt. Under perioden 1940-75 sjönk arbetskraftens andel inom primärnäringarna från 64 % till 14 %. Motsvarande utveckling i Sverige krävde dubbelt längre tid (1890- 1960) och i Norge över hundra år (1860-1970).[3]

Tabell 1.[4] Andelen sysselsatta (%) inom olika näringsgrenar i Finland, Norge och Sverige 1960, 1970 samt 1980

	Jordbruk, skogsbruk, fiske	Industri, byggnads-verksamhet	Handel & samfärdsel	Privat & offentlig tjänst, övrigt
Finland				
1960	36	31	18	15
1970	20	36	23	21
1980	12	34	23	30
Norge				
1960	20	36	25	19
1970	12	37	28	23
1980	9	32	25	34
Sverige				
1960	14	45	21	21
1970	8	40	26	25
1980	6	38	27	29

Under perioden 1970-85 ökade antalet sysselsatta i de tre länderna. Samtidigt ökade emellertid arbetskraften snabbare vilket resulterat i att arbetslösheten ökat i de berörda länderna. De nya arbetsplatserna har främst skapats inom tjänstesektorn medan antalet arbetsplatser både inom primärnäringarna och förädlingssektorn nästan undantagslöst minskat.[5]

Primärnäringarnas minskade betydelse som sysselsättande faktor är alltså ett allmänt fenomen i Norden, liksom i de flesta västeuropeiska länder. Samtidigt tyder utvecklingen under början av 80-talet på att den mest dramatiska omstruktureringen för primärnäringarnas del är förbi. Primärnäringarnas andel av den yrkesverksamma befolkningen minskar inte i samma takt som tidigare. Primärnäringarna genomgår som bäst en form av stabiliseringsperiod.

Trots en liknande utveckling ifråga om dessa näringar är variationerna mellan länderna fortfarande betydande. Det här framgår av att primärproduktionens andel av sysselsättningen i Finland år 1985 var lika stor som i Norge för 15 år sedan och som i Sverige för 20-25 år sedan. Primärnäringarnas andel i Finland ligger idag kring 12 % medan motsvarande andel i Sverige redan sjunkit till ca 5 %. [6]

Ett annat gemensamt drag är att andelen sysselsatta ökat framförallt inom tjänstesektorn. Under perioden 1970-85 har antalet anställda inom tjänstesektorn ökat med ca 40 % i Norge. Motsvarande ökning i Sverige och Finland ligger kring 30 %. Generellt sett har expansionen inom tjänstesektorn varit snabbare inom den offentliga än den privata sektorn. Den snabbaste tillväxten inom de privata tjänstenäringarna har ägt rum inom bank- och försäkringsbranschen.[7]

Vad gäller specifikt **Finland** kan omstruktureringarna inom näringslivet sedan 50-talet sammanfattas som i **tabell 2.**

Primärnäringarnas dramatiska tillbakagång i Finland ända in på 80-talet illustreras med all önskvärd tydlighet av att antalet sysselsatta inom dessa näringar både under 60- och 70-talet nästan halverades. Industrisektorn expanderade framförallt under 60-talet. Vad gäller de övriga vanligen sk sekundärnäringarna, dvs byggnads- och handelssektorn samt samfärdsel, kan noteras att den relativa ökningen var störst redan under 50-talet. Byggnadssek-

torn uppvisar en markant tillbakagång under 60- och 70-talet. Utvecklingen inom tjänstesektorn, slutligen, uppvisar en i det närmaste spegelbild av utvecklingen inom primärnäringarna. Tjänstesektorn kännetecknas av en kontinuerlig och markant expansion ända sedan 50-talet.[8]

Tabell 2. Förändringar i befolkningsandelar (av den **totala** befolkningen) enligt näringsgren i Finland under tre decennier

Näringsgren	1950-60	1960-70	1970-80
Jord- och skogsbruk	-15,6	-42,6	-45,8
Tillverkning	+4,4	+14,5	+3,0
Byggnadsverksamhet	+41,5	-12,5	-24,2
Handel	+42,5	+35,0	+8,4
Samfärdsel	+23.7	+5,8	+1,0
Tjänster	+30,2	+29,3	+37,4

Vad har omstruktureringen av näringslivet i Finland inneburit i ett **regionalt** perspektiv? För det första kan vi notera att det minskade arbetskraftsbehovet inom primärnäringarna bör betecknas som ett nationellt snarare än ett regionalt fenomen. Orsakerna till det minskade arbetskraftsbehovet, dvs rationalisering, mekanisering mm, är inte primärt regionalt betingade. Det faktum att det på 60- och 70-talet frigjordes en stor mängd arbetskraft på landsbygden fick däremot i hög grad konsekvenser för den regionala utvecklingen. De nya arbetsplatserna inom de expansiva näringarna koncentrerades allt starkare till tätorterna, framförallt i södra Finland. Av de nya arbetsplatserna inom tex

förädlingsnäringarna uppkom över hälften i de fyra sydligaste länen. Expansionen inom servicenäringarna var ännu starkare orienterad till södra Finland.[9]

2.2.2. Befolkningsutvecklingen

Den frigjorda arbetskraften på landsbygden var i väsentlig utsträckning tvungen att söka sitt nya levebröd i södra Finland - eller genom att emigrera, främst till Sverige. Omstruktureringen inom näringslivet kom därigenom dramatiskt att förändra **bosättningsmönstret** och därmed även utvecklingsbetingelserna för olika regioner i landet. Det är därför motiverat att närmare granska de **regionala** konsekvenserna av denna befolkningsutveckling.

För att förstå bakgrunden till uppkomsten av omlokaliseringspolitik är det av speciell relevans att granska befolkningsutvecklingen i **huvudstadsregionerna** under de senaste decennierna. Det blir alltså inte i detta sammanhang fråga om någon heltäckande analys av befolkningsutvecklingen i de tre länderna.

Tabell 3.[10] Befolkningsutvecklingen i huvudstadsregionerna i Finland, Norge och Sverige (1.000 personer)

Huvudstadsregion	**1950-60**	**1960-70**	**Totalt 1950-70**
Nylands län	+96,4	+147,1	+243,5
Oslo-Akershus	+33,4	+37,7	+71,1
Storstockholm	+102,0	+98,2	+200,2
Totalt	+231,8	+283,0	+514,8

Alla huvudstadsregioner-dvs själva huvudstaden samt angränsande län/fylke-uppvisar en betydande befolkningsökning under ifrågavarande decennier. Totalt ökade folkmängden i de tre huvudstadsregionerna med drygt en halv miljon under 50- och 60-talet. Samtidigt kan noteras att ökningen uppvisar betydande variationer mellan länderna. Den totala absoluta ökningen var avsevärt större i Nylands län och storstockholm än i Oslo-Akershus. I motsats till de övriga regionerna var ökningen i Nyland mycket större under 60-talet än under 50-talet. Av den totala ökningen under 60-talet stod Nyland för ca 52 %. Det här illustrerar för sin del den tidsmässiga eftersläpning som i jämförelse med de övriga nordiska länderna ofta kännetecknar samhällsutvecklingen i Finland.

Alla huvudstadsregioner kännetecknades alltså under 50- och 60-talet av en betydande befolkningsökning. I vilken utsträckning innebar denna utveckling att tyngdpunkten i det regionala bosättningsmönstret **de facto** försköts till huvudstadsregionerna?

Tabell 4.[11] Huvudstadsregionernas andel (%) av landets totalbefolkning under olika decennier

Huvudstadsregion	1950	1960	1970	Förändring 1950-70
Nylands län	16,6	18,7	21,9	+5,3
Oslo-Akershus	18,8	19,8	20,6	+1,8
Storstockholm	14,2	15,5	16,7	+2,5

Befolkningsökningen i huvudstadsregionerna har som synes även inneburit att dessa regioners andel av landets totalbefolkning ökat. Befolkningskoncentrationen till huvudstadsregionen har även relativt sett varit störst i Finland. Skillnaderna i huvudstadsregionernas andel av respektive lands totalbefolkning har emellertid hållit sig förvånansvärt konstanta över tiden. För

Sveriges del kan - intressant nog - noteras att även om den absoluta befolkningsökningen i huvudstadsregionen varit betydande har regionens andel av landets totala befolkning inte ökat speciellt dramatiskt. Hurudan var befolkningsutvecklingen i huvudstadsregionerna under 70-talet och 80-talet?

Tabell 5 möjliggör en jämförelse av befolkningsutvecklingen i huvudstadsregionerna dels i förhållande till landet som helhet, dels i förhållande till utvecklingens inriktning och intensitet i de olika länderna. I det förstnämnda avseendet uppvisar alla länder något olika profiler.

Tabell 5.[12] Befolkningsutvecklingen i huvudstadsregionerna under 70- och början av 80-talet

	Årligt genomsnitt i promille			
	1971-75	**1976-80**	**1981-85**	**1987**
FINLAND	+4,0	+2,9	+5,2	+2,8
Nyland	**+15,7**	**+6,6**	**+10,3**	**+12,6**
NORGE	+6,9	+3,7	+3,7	+5,6
Oslo-Akershus	**+3,7**	**+0,8**	**+4,8**	**+10,7**
SVERIGE	+3,1	+2,7	+0,9	+3,8
Storstockholm	**+2,2**	**+4,6**	**+6,5**	**+7,9**

För Finlands del noteras att befolkningskoncentrationen till huvudstadsregionen-efter en lugnare period i slutet av 70-talet - igen betydligt intensifierats under 80-talet. Befolkningsökningen har systematiskt varit kännbart större i huvudstadsregionen än i landet som helhet. I Norge däremot var utvecklingen under 70-talet snarast den motsatta. Befolkningsökningen i huvudstadsregionen var relativt sett mindre än i landet som helhet. Även där

har emellertid utvecklingen under 80-talet - och isynnerhet slutet av 80-talet - inneburit en betydligt större befolkningsökning i huvudstadsregionen än i landet som helhet. I Sverige förefaller en ny koncentrationsvåg till huvudstadsregionen att ha börjat redan i slutet av 70-talet.

Av de tre länderna förefaller alltså Finland att vara det land där befolkningskoncentrationen till huvudstadsregionen sedan 50-talet varit starkast. Låt oss därför närmare granska denna aspekt av befolkningsutvecklingen samt dess konsekvenser för övriga regioner i landet. Denna typ av data föreligger endast för tidsperioden 1961-73.

Tabell 6.[13] Omflyttningar i Finland 1961-73

Län	**Total utflyttning** (1.000 personer)	**Därav utflyttning till Nyland** (1.000 personer)	(%)
Nyland	195	-	-
Åbo och Björneborg	133	50	37,6
Åland	2	1	50,0
Tavastehus	188	81	43,1
Kymmene	95	39	41,1
S:t Michel	95	29	30,5
Norra Karelen	83	36	43,4
Kuopio	97	36	37,1
Mellersta Finland	85	27	31,8
Vasa	90	29	32,2
Uleåborg	121	36	29,8
Lappland	58	13	22,4
Totalt	1.242	377	30,4

Den totala omflyttningen mellan länen under ifrågavarande period var omfattande (ca 1,2 milj.). För det första är det intressant att notera att de fyra sydligaste länen (Nylands, Åbo och Björneborgs, Tavastehus samt Kymmene län) stod för ungefär hälften av den totala utflyttningen till andra län. Relativt sett var dock utflyttningen störst från de tre östligaste länen (S:t Michels, Norra Karelens samt Kuopio län) där följderna av utflyttningen även blev mest påtagliga. Tex i Norra Karelens län **minskade** den totala folkmängden under ifrågavarande tidsperiod med ca 20 %.[14]

För det andra kan vi notera att ca 30 % av den totala flyttningsströmmen kanaliserades till Nyland. Det bör dock påpekas att en tom större andel, ca 36 %, kanaliserades till de tre övriga sydligaste länen. Riktningen söderut var alltså självfallet dominerande, men den var inte alls enbart orienterad mot Nyland. Av de enskilda länen utgjorde Nyland emellertid den klart största mottagarregionen.

Parallellt med en utflyttning från norr söderut skedde även en betydande utflyttning från väster och öster till Nyland. Ca 45 % av inflyttningen till Nyland härrörde sig från de tre övriga sydlänen. Sammantaget kan alltså noteras att befolkningskoncentrationen till Nyland var ett resultat av både sas vertikala och horisontella flyttningsströmmar till denna region.

2.2.3. Utvecklingen inom den offentliga sektorn

Omstruktureringen inom näringslivet och därav föranledda förskjutningar i det regionala bosättningsmönstret ställde även den **offentliga sektorn** inför nya utmaningar. Utvecklingen från ett huvudsakligen agrart samhälle till ett urbaniserat välfärdssamhälle innebar nya och annorlunda krav för den offentliga sektorn. Den här utvecklingen resulterade bla i en kraftig expansion inom den offentliga sektorn tex i termer av antalet offentligt anställda. I detta sammanhang är vi främst intresserade av vilka **regionala** konsekvenser expansionen inom den offentliga sektorn fick. För en bedömning av de objektiva behoven av tex omlokalisering av statlig verksamhet är det av speciell vikt att granska den offentliga sektorns lokalisering under de senaste decennierna.

Utnyttjande den internationella sk ISIC-klassificeringen har vi tillgång till nordiskt komparativa data rörande den regionala lokaliseringen av de mest betydande branscherna inom den offentliga sektorn. De sk OS-branscherna enligt nämnda klassificering täcker sammantagna sgs hela den offentliga sektorn. Endast två till sex procent av alla anställda inom den offentliga sektorn har beräknats falla utanför klassificeringen. De branscher som ISIC-klassificeringen täcker är följande:[15]

- samfärdsel och lagringsverksamhet
- post- och telekommunikationer
- offentlig förvaltning och försvar
- undervisning och forskning
- hälso- och sjukvård
- socialvård
- rekreationsverksamhet och kulturell serviceverksamhet

Utgående från denna klassificering skall vi här jämföra utvecklingen inom den offentliga sektorn i de tre länderna i två steg. Först gör vi en allmän jämförelse av utvecklingen för alla OS-branscher sammantagna varvid vi samtidigt beaktar den **regionala lokaliseringen** till huvudstadsregionerna. Därefter företar vi en motsvarande jämförelse enbart ifråga om den OS-bransch som vi här är mest intresserade av, dvs **offentlig förvaltning** och försvar.

För det första kan allmänt konstateras att den offentliga sektorn expanderade kraftigt i alla länder under ifrågavarande tidsperiod. Den offentliga sektorn har intagit en nyckelställning ifråga om den totala sysselsättningsutvecklingen i de nordiska nationalekonomierna. Detta framgår tex av att den sammanlagda arbetskraften i Norden inom ovannämnda OS-branscher **fördubblades** under perioden 1960-80 samtidigt som hela den yrkesverksamma befolkningen under samma period ökade med endast 15 %.[16]

Tabell 7 visar att tillväxten inom den offentliga sektorn överlag var något större under 70-talet än under 60-talet. Ytterligare kan noteras att tillväxten i Sverige var betydande redan under 60-talet medan tyngdpunkten i expansionen i Finland inträffade först under 70-talet. Uttryckt som andel av den

yrkesverksamma befolkningen var den offentliga sektorn 1980 fortfarande klart minst i Finland, dvs knappt 30 %. Motsvarande andel i Sverige var drygt 40 %.[17]

Tabell 7.[18] OS-branschernas andel (%) av den yrkesverksamma befolkningen i Finland, Norge och Sverige under olika decennier

	1960	1970	1980	Förändring 1960-70	Förändring 1970-80
FINLAND	15,1	20,2	29,0	5,1	8,8
Nyland	**20,9**	**25,3**	**33,1**	**4,4**	**7,8**
NORGE	22,8	27,5	33,8	4,7	6,3
Oslo-Akershus	**27,1**	**31,5**	**38,4**	**4,4**	**6,9**
SVERIGE	19,8	27,2	36,7	7,4	9,5
Stockholm	**26,5**	**33,9**	**41,9**	**7,4**	**8,0**

Uppgifterna ovan visar också att OS-branschernas andel i **huvudstadsregionerna** i alla länder och vid varje tidpunkt varit större än andelarna för länderna som helhet. Dramatiska förskjutningar mellan å ena sidan andelarna för huvudstadsregionerna och å andra sidan andelarna för länderna som helhet har inte ägt rum. Den regionala expansionen i huvudstadsregionerna inom den offentliga sektorn har mao inte varit påtagligt större än den totala expansionen i respektive land.

Det är rimligt att anta att olika delsektorer - eller OS-branscher - inom den offentliga sektorn uppvisar varierande regionala lokaliseringsmönster. De anställda inom tex socialvården fördelar sig sannolikt jämnare över olika

regioner än tex inom den offentliga förvaltningen. Den sistnämnda delsektorn kan i högre grad än de flesta andra delsektorer antas vara starkare lokaliserad till huvudstadsregionen emedan den statliga centralförvaltningen huvudsakligen är koncentrerad till denna region.

I syfte att kunna bedöma riktigheten i detta antagande skall vi härnäst explicit jämföra den **offentliga förvaltningen** med hela den offentliga sektorn ifråga om dess grad av lokalisering till huvudstadsregionen. Ett sätt att mäta koncentrationen - och för vilken nordiskt komparativa data föreligger - är att utnyttja en sk **lokaliseringskvot** som anger hur mycket större (eller mindre) den offentliga förvaltningens (och försvarets) andel i huvudstadslänen är jämfört med huvudstadslänens andel av den yrkesverksamma befolkningen i landet. Lokaliseringskvotens decimaler uttrycker sektorns procentuella över- eller underdimensionering jämfört med basfördelningen (= den yrkesverksamma befolkningen).[19]

Tabell 8. Huvudstadslänens lokaliseringskvoter för den offentliga sektorns branscher som helhet samt för den offentliga förvaltningen och försvaret

Huvudstadslän	Alla OS-branscher			Den offentliga förvaltningen		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Nyland	1,37	1,25	1,14	1,62	1,32	1,25
Akershus/Oslo	1,18	1,14	1,13	1,50	1,24	1,18
Stockholm	1,33	1,24	1,14	1,75	1,52	1,37

Både för hela den offentliga sektorn och den offentliga förvaltningen kan vi enligt detta mått observera en tendens mot **minskad koncentration** till huvudstadslänen. För hela den offentliga sektorn har skillnaderna i koncentrationsgrad mellan huvudstadslänen avsevärt minskat över tiden. I Finland och Sverige, där koncentrationen 1960 var stark, var den relativa utjämningen betydande både under 60- och 70-talet. I Norge däremot var koncentrationen

under den analyserade perioden aldrig speciellt stark och utjämningen har skett långsammare.[20]

Av de enskilda OS-branscherna är rekreations- och kulturverksamheten klart starkast koncentrerad till huvudstadslänen. Därefter följer post- och telekommunikationerna samt den offentliga förvaltningen och försvaret. Koncentrationen är svagast inom undervisning och forskning samt hälso- och sjukvård.[21]

Ytterligare kan noteras att koncentrationsgraden till huvudstadslänen ifråga om den **offentliga förvaltningen** vid alla tre tidpunkter var större än för den offentliga sektorn som helhet. Skillnaderna mellan länderna var dessutom överlag större för den offentliga förvaltningen än för hela den offentliga sektorn. Den allmänna utvecklingstrenden mot minskade skillnader mellan huvudstadslänen gäller emellertid även för den offentliga förvaltningen. Den relativa koncentrationen avtog betydligt i alla länder på 60-talet, liksom ännu på 70-talet i Sverige och Finland där koncentrationen i utgångsläget var högst.

Slutligen är det kanske skäl att påpeka att den ovan beskrivna utvecklingen rörande den offentliga sektorns minskade koncentration till huvudstadslänen är **relativ.** Absolut sett har den offentliga sektorn självfallet expanderat även i dessa regioner, vilket vi tidigare påvisat. Den offentliga sektorns andel av den yrkesverksamma befolkningen har kontinuerligt ökat i alla huvudstadsregioner sedan 60-talet och dess andel har konstant varit större än dess andel för länderna som helhet. Slutsatsen härav blir att den tidigare analyserade befolkningskoncentrationen till huvudstadsregionerna varit större än expansionen inom den offentliga sektorn i samma regioner.

2.3. Utvecklingsdrag i regionalpolitiken

2.3.1. Allmänt

Samhällsutvecklingen i ett regionalt perspektiv kan alltså betecknas som likartad i de olika länderna. Mot denna bakgrund kan man förvänta sig att även de statliga åtgärder som vidtagits i syfte att dämpa de negativa effekterna av denna utveckling uppvisar ett likartat mönster. För att skapa oss en uppfattning om huruvida så är fallet skall vi i det följande på ett överskådligt plan göra en jämförelse mellan de tre länderna ifråga om den politiksektor som under de senaste decennierna gått under beteckningen **regionalpolitik.** Komparationen begränsas huvudsakligen till de **mål** som uppställts samt de **medel** som utnyttjats för att nå dessa mål.

Inledningsvis kan vi fråga oss när och hur de regionala problemen uppmärksammats på det politiska planet överhuvudtaget. **En** indikator på det politiska uppvaknandet utgör förekomsten av regionalpolitiska ställningstaganden i **regeringsprogrammen.** En granskning av dessa sedan 60-talet resulterar för Finlands del i **tabell 9.**

Regeringsprogrammen har indelats i **tre kategorier;** 1) program i vilka regionalpolitiska ställningstaganden helt saknas, 2) program i vilka regionalpolitiska ställningstaganden visserligen förekommer men i mycket kortfattade och allmänna formuleringar samt 3) program i vilka regionalpolitiska ställningstaganden ges mera utrymme, vanligen under en skild rubrik.

En första slutsats är att de flesta regeringsprogram innehåller någon form av regionalpolitiskt ställningstagande. Av de **politiska** regeringarna under denna tidsperiod saknas ett dylikt ställningstagande helt endast i ett program (Miettunens minoritetsregering 1975-76). Fyra av de fem regeringar i vilkas program den regionala problematiken inte alls nämns var alltså tjänstemannaregeringar.

Tabell 9.[22] Förekomst av regionalpolitiska ställningstaganden i regeringsprogram i Finland 1959-87

	Regionalpolitiska ställningstaganden			
	saknas	förekommer		Totalt
		kortfattat	utförligt	
1960-talet	1	6	-	7
1970-talet	4	2	4	10
1980-87	-	-	2	2
Totalt	5	8	6	19

En annan slutsats är att det över tiden blivit allt vanligare att regionalpolitiken ägnas större uppmärksamhet och mera utrymme i regeringsprogrammen. Under hela 60-talet var alla ställningstaganden mycket knapphändiga medan de regionalpolitiska ställningstagandena från och med 70-talet nästan alla kan betecknas som relativt utförliga. De konstaterade förskjutningarna över tiden kan i viss utsträckning bero på förändringar i utformningen av regeringsprogrammen. Vårt intryck är dock att förskjutningarna huvudsakligen kan ses som ett uttryck för en större medvetenhet och ökat intresse för regionalpolitiska frågor hos de politiska beslutsfattarna - eller vissa grupper av politiska beslutsfattare.

Explicita ställningstaganden till **omlokalisering** förekommer däremot mycket sparsamt i programmen. Endast i två regeringars program finner vi sådana ställningstaganden. Den ena är **Paasios** socialdemokratiska minoritetsregering (1972) i vars program utlovas att möjligheterna för en omlokalisering av statliga verk skall utredas. Detta blev även fallet i och med att den sk omlokaliseringskommittén tillsattes och varmed 70-talets omlokaliseringsprocess initierades i Finland.

Den andra regeringen är **Sorsas** (IV) majoritetsregering (1983-87). I dess program konstateras bla att avsikten är att decentralisera förvaltningen i den utsträckning att man kan avstå från omlokalisering av hela verk och inrättningar. Denna deklaration kan uppfattas som ett indirekt ställningstagande för att omlokalisering avförs från den politiska dagordningen, åtminstone för denna regerings vidkommande.

En annan fråga är i vilken utsträckning och form de regionalpolitiska ställningstagandena i regeringsprogrammen kommit till uttryck i det konkreta beslutsfattandet. Vi vänder därför blickarna mot en komparation av **mål-** och **medel-**uppsättningar inom det regionalpolitiska området i Finland, Norge och Sverige.

2.3.2. Måljämförelse

En allmän uppfattning om de mest grundläggande dragen i regionalpolitikens framväxt och utveckling får vi redan genom att ange de viktigaste ramlagar och beslut vilka utgjort basen för den idkade regionalpolitiken under olika tidsperioder. Benämningarna i sig på de i **tablå 1** nämnda författningarna och besluten antyder en liknande utveckling av regionalpolitiken i de olika länderna. I detta sammanhang skall vi inte närmare beröra substansen i dessa beslut utan endast ange de mest fundamentala förändringar i regionalpolitiken som dessa beslut är uttryck för.

Ett kännetecknande drag i denna utveckling är att **begreppet** regionalpolitik intruducerades först i början av 70-talet. Det dominerande inslaget under 60-talet bestod av en sk **lokaliseringspolitik.** Med vissa enkla stödformer försökte man från statligt håll underlätta och förbättra produktionsvillkoren för industrin inom de sk utvecklingsområdena (u-områdena). Denna politik var relativt snävt avgränsad både vad gäller stödformer, typ av potentiella mottagare och stödområden. Den "ideologiska" basen för lokaliseringspolitiken - liksom för samhällspolitiken överlag på 60-talet - var starkt tillväxt- och industriorienterad.[23]

Under 70-talet vidgades perspektiven i flera bemärkelser. Den snäva lokaliseringspolitiken ersattes av en regionalpolitik innefattande bla många

stödformer inom en utvidgad och nyanserad stödområdesindelning. Fixeringen vid enbart sk uområden upphörde. Hela landet blev i princip ett potentiellt målobjekt för regionalpolitiken. Man började eftersträva **regional balans** och **regional jämlikhet.** Som följd av denna utveckling blev regionalpolitikens kopplingar till andra politiksektorer - främst sysselsättnings- och industripolitik - allt starkare. Gränserna för det specifikt regionalpolitiska fältet blev härigenom efter hand allt mera diffusa. Regionalpolitiken blev en integrerad del av den övriga samhällspolitiken.[24]

Låt oss se på vilket sätt den ovan antydda utvecklingen återspeglas i den regionalpolitiska **måluppsättningen** under olika tidsperioder i de tre länderna. På basen av sammanställningen av målformuleringarna i **tablå 2** kan substansiella och tidsmässiga jämförelser företas mellan länderna.

Lokaliseringspolitiken på 60-talet kännetecknades framförallt av en stimulering av industriproduktionen i de utsatta regionerna. Måluppsättningarna baserade sig på ett ekonomiskt tillväxttänkande. Kapital och arbetskraft skulle effektivare utnyttjas i syfte att främja den **ekonomiska** tillväxttakten i de utsatta regionerna vilket i sin tur antogs resultera i ökade arbetsplatser och höjd levnadsstandard i regionerna. Lokaliseringspolitiken återspeglade 60-talets tillväxttänkande och utgjorde en speciell förgrening av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. Bilden dominerades av **kvantitativa** välfärdsaspekter.

Detta grundläggande synsätt präglade de regionalpolitiska måluppsättningarna i alla tre länder under 60-talet. Utöver detta uppmärksammades i Sverige och Norge redan på 60-talet vissa **kvalitativa** välfärdsaspekter. Tillgång till service och individernas trygghet uppmärksammades samt för Norges vidkommande dessutom bevarandet av naturresurserna.

Under 70-talet - en brytningsperiod för regionalpolitikens utformning - satte de kvalitativa välfärdsaspekterna sin tydliga prägel på de regionalpolitiska måluppsättningarna. En regionalt balanserad och jämlik utveckling blev det övergripande målet i alla tre länder. Detta mål skulle nås genom tre välfärdskomponenter; tillgång till **arbete, service** och god **miljö.** Dessa komponenter betonades dock minst i Finland och mest i Norge.

Tablå 1. Centrala regionalpolitiska lagar och beslut i Finland, Norge och Sverige

År	Finland	År	Norge	År	Sverige
		1964	Langtidsprogrammet 1966-90 (St.meld. nr 63, 1964-65)	1964	Prop. ang. riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik mm (185/64)
1966	L om främjande av utvecklingsområdenas ekonomi (243/66)				
1969	L om främjande av u-områdenas ekonomi under åren 1970-75 (876/69)				
				1970	Prop. med förslag om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten mm (75/70)
		1971	Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen (St.meld. nr 27, 1971-72)		
		1972	Om mål og midler i distriktspolitikken (St.meld.nr 13,1972-73)	1972	Prop. ang. regional utveckling och hushållning med mark och vatten (111/72)
1975	L om främjande av den regionala utvecklingen (451/75)				
				1976	Prop. om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik (211/75/76)

1977 Om regional planlegging og forvaltning av naturresursene (St.meld. nr 25, 1977-78)

1977 Regional fordeling av statlige arbeidsplasser (St.meld. nr 90, 1977-78)

1979 Prop. om regionalpolitik (112/78/79)

1981 L om främjande av en balanserad regional utveckling (532/81)

1984 Om regional planlegging og distriktspolitikk (St.meld. nr 84, 1984-85)

1985 Prop. om regional utveckling och utjämning (115/84/85)

1988 L om regionalpolitik (1168/88)

Tablå 2. Regionalpolitiska mål under olika tidsperioder i Finland, Norge och Sverige

1960-talet

Finland	Norge	Sverige
För u-områdena; 1. Höja produktionen 2. Höja levnadsstandarden 3. Trygga sysselsättningen (L 243/66) 1. Höja produktionen 2. Höja levnadsstandarden 3. Trygga sysselsättningen 4. Trygga utkomsten (L 876/69)	1. Att främja en **lokalisering av näringsliv** och bosättning som ger **bästa möjliga utnyttjande** av landets samlade tillgångar av **arbetskraft och kapital** och som därvid främjar **ekonomisk tillväxt**. 2. Att främja en rimlig fördelning av välståndsökningen mellan landsdelar och distrikt. 3. Att främja en sådan utformning av stads- och bygdesamhällen som bäst tillgodoser hänsynen till **mänsklig trivsel**. 4. Att främja ett utbyggnadsmönster som på bästa möjliga sätt tillgodoser hänsynen till att **naturresurserna bevaras**. 5. Att främja utbyggnaden av en tillfredsställande **samhällsservice** i olika områden av landet. 6. Att lindra de anpassningssvårigheter som uppstår för den enskilde individen och det enskilda lokalsamhället i samband med den ekonomiska utvecklingen och strukturförändringarna. (Stortingsmeld. om distriktsplan. 1967)	1. Landets tillgångar av **kapital** och **arbetskraft bör fullt utnyttjas** och fördelas så att **snabbt ekonomiskt framåtskridande främjas**. 2. Det stigande välståndet bör fördelas så att människorna i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande **social och kulturell service**. 3. Strukturomvandlingen och den ekonomiska expansionen bör ske i sådana former och i sådan takt att de enskilda **individernas trygghet** värnas. 4. Landets försvar bör underlättas. (Reg.prop. 185/64)

1970-talet

Finland

Främjande av en **balanserad regional utveckling**;

1. Fast arbetsplats
2. Höjning av inkomstnivån
3. Tillgång till viktig service
4. Främjande av en väl avvägd närings- och ortsstruktur i regionerna.

(L 451/75)

Norge

1. Bevarandet av ett decentraliserat bosättningsmönster
2. Fortsatt **regional utjämning**
3. Alla bör ha möjlighet till

   -ett tryggt och meningsfullt **arbete** inom rimligt reseavstånd från hemmet
   -en god fysisk och social **levnadsmiljö**
   -tillgång till de tjänster som är väsentliga för den enskildes **trivsel** och **trygghet**

(Stortingsmeld. nr 25, 1977-78)

Sverige

1. **Ökad jämlikhet** i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende mellan människor i skilda delar av landet.
2. De enskilda människornas **trygghet** bör värnas.

(Reg.prop. 75/70)

Tillgång för alla till

1. Arbete
2. Social, kommersiell och kulturell **service**
3. God **miljö**

(Reg.prop. 111/72)

1. **Balanserad regional utveckling**
2. Tillgång för alla till

   -arbete
   -service
   -god miljö

(Reg.prop. 112/78/79)

1980-talet

Finland

1. Främja en **regional balans** i befolkningsutvecklingen
2. Att för befolkningen i hela landet opartiskt trygga;
   -varaktig arbetsplats
   -höjning av inkomstnivån
   -tillgång till viktig **service**
   -god **livsmiljö**
3. Främja en regionalt balanserad utveckling av befolkningens levnadsförhållanden och en mångsidig produktionsstruktur.

(L 538/81)

1. Att i hela landet för befolkningen inom de olika områdena opartiskt trygga;
   -tillgång till arbetsplatser
   -en tillräcklig utkomst
   -att yrkeskunskap och kunnande motsvarar tidens krav
   -tillgång till viktig service och en god livsmiljö
2. Att också i övrigt främja en regionalt balanserad utveckling av befolkningens levnadsförhållanden
3. Att trygga en regionalt balanserad befolkningsutveckling och regional balans i utvecklingen av **infrastrukturen**

(L 1168/88)

Norge

Sverige

1. **Balanserad** regional utveckling
2. Tillgång för alla till

   -arbete
   -service
   -god miljö

3. Främja utvecklingen i glesbygden
4. Sprida **ny kunskap** och **teknik.**

(Reg.prop. 115/84/85)

I 70-talets målformuleringar avtog hänvisningar till ekonomisk tillväxt eller effektivt utnyttjande av arbetskraft och kapital i regionerna. Effektivitetstänkandet ersattes av en huvudsakligen individorienterad och välfärdsbetonande måluppsättning. Ävenom bibehållandet och skapandet av arbetsplatser givetvis fortfarande utgjorde ett primärt mål för regionalpolitiken ställdes nu ytterligare, främst kvalitativa mål för den regionala utvecklingen. Arbetstillfällena skulle nu även uppfylla krav på varaktighet och meningsfullhet samtidigt som den miljö i vilken de uppkommer skulle uppfylla för ett välfärdssamhälle kännetecknande egenskaper. Det här innebar följaktligen att ambitionsnivån i de regionalpolitiska målen avsevärt hade höjts vilket för sin del återspeglar regionalpolitikens expansion under 70-talet.[26]

För 80-talets del kan slutligen noteras att förändringarna i måluppsättningarna inte är lika påtagliga som under 70-talet. Det rör sig främst om finjustering av tidigare uppställda mål. Ett nytt element har dock kommit med i bilden. Den **teknologiska** utvecklingens senaste landvinningar skall nu utnyttjas även i regionalpolitiskt syfte.[27]

I propositionen till den nya regionalpolitiska ramlagen i Finland - som trädde i kraft 1.1.89 - betonar regeringen vikten av att utveckla infrastrukturen i datasamhället på ett regionalt balanserat sätt, vilket speciellt förutsätter ett regionalt utvecklande av trafikförbindelser, utbildning, kunnande och know how. Härigenom antas bättre förutsättningar skapas för modern näringsverksamhet. En annan nyhet är de sk länsutvecklingspengarna vilka efter en försöksperiod blev permanenta och inkluderade i den nya ramlagen. Länsutvecklingspengar - vilkas användning länsstyrelserna beslutar om - beviljas främst i form av projektunderstöd för tidsbundna utvecklingsprojekt samt som investerings- och startbidrag för att stöda småföretagsamhet.

Sammanfattningsvis kan noteras att de grundläggande dragen i de regionalpolitiska måluppsättningarna i Finland, Norge och Sverige uppvisar betydande likheter samt att utvecklingen gått i samma riktning. Å andra sidan kan nationella särdrag i viss mån spåras. Tilläggas kan att en viss tidsmässig differens förekommit. I detta avseende förefaller Norge att ha varit något av ett föregångsland medan Finland uppvisar en viss systematisk eftersläpning. Det här överensstämmer i och för sig väl med det faktum att de mest dramatiska förskjutningarna i närings- och befolkningsstrukturen ägde rum

senare i Finland än i de övriga länderna, vilket vi tidigare konstaterat.

Vi övergår nu till att jämföra de regionalpolitiska **medel** som brukats i syfte att nå de ovannämnda målen. Är likheterna på detta mera konkreta plan lika påtagliga som ifråga om de regionalpolitiska måluppsättningarna?

2.3.3. Medeljämförelse

Den regionalpolitiska medelarsenalen i de nordiska länderna har kontinuerligt byggts ut sedan 60-talet. Resultatet härav är att vi idag totalt sett har en omfattande och därför även svåröverskådlig "djungel" av regionalpolitiska medel av varierande natur. Vissa medel kan direkt relateras till den regionalpolitiska lagstiftningen, andra inte. Vissa medel är av permanent karaktär, andra är eller - var - av temporär karaktär. Liknande stödformer kan gå under olika beteckningar i olika länder osv. Att mot en dylik bakgrund skapa sig en något så när fullständig och exakt bild av den totala regionalpolitiska medeluppsättningen blir självfallet en mycket arbetsdryg uppgift. Vår ambitionsnivå i detta avseende måste därför sänkas till en realistisk nivå.

Utgående från en **tvärsnittsbild** av olika stödformer i de tre länderna granskar vi i det följande likheter och skillnader i stödformernas inriktning samt vissa andra faktorer som är kännetecknande för regionalpolitikens konkreta utformning i de olika länderna. Sammanställningen i **tabell 10** över regionalpolitiska stödformer är inte fullständig men inkluderar i varje fall de viktigaste och vanligaste stödformerna. Vid slutet av 70-talet var regionalpolitiken - och därmed även dess stödformer - relativt väl utvecklad i alla berörda länder, även i Finland. Sammanställningen är därför i praktiken inte enbart en tvärsnittsbild för ett visst år utan kan anses belysa ryggraden i de regionalpolitiska stödformerna sedan 70-talet.

Förekomsten av olika stödformer uppvisar betydande gemensamma drag. De flesta stödformer förekommer i flera länder. Norge uppvisar den största bredden i medelarsenalen.[28] Två gemensamma drag är speciellt karakteristiska för länderna. Stödformerna är huvudsakligen dels inriktade på det privata näringslivet och framförallt industrisektorn, dels stimulerande och stödande. **Restriktiva medel** brukas strängt taget endast i Norge i form av

etableringskontroll. Även i de övriga länderna har ibruktagandet av vissa restriktiva medel utretts och övervägts, dock utan nämnvärda konkreta resultat.[29] De vanligaste regionalpolitiska stödformerna utgörs av lån, lånegarantier, bidrag, subventioner samt stöd för personalkostnader och stöd till enskilda individer.

Tabell 10.[30] Jämförelse av regionalpolitiska medel i Finland, Norge och Sverige 1978

Typ av medel	Finland	Norge	Sverige
Investeringsbidrag	x	x	x
Lån	x	x	x
Lånegaranti	-	x	x
Aktieteckning	x	x	-
Flyttningsersättning	-	x	x
Sysselsättningsstöd/ startbidrag	x	-	x
Utbildningsstöd	x	x	x
Transportstöd	x	x	x
Industricentra	x	x	x
Differentierad arbetsgivaravgift	-	x	x
Skattelättnader	x	x	x
Stöd till kommunala investeringar i infrastruktur	-	x	-
Etableringssamråd/ rådgivning	x	x	x
Etableringskontroll	-	x	-

Generellt sett kan en viss omorientering över tiden noteras ifråga om stödformernas **inriktning** och **karaktär.** Denna omorientering har - kort sagt - ifråga om stödobjekt inneburit en förskjutning från det privata mot det offentliga och ifråga om stödformernas karaktär en förskjutning från indirekta stödformer mot direkta stödformer.

Lokaliseringspolitiken på 60-talet innebar en sgs fullständig fokusering på den privata industrisektorn. Successivt kom även medel riktade till kommuner med i bilden samtidigt som den regionala dimensionen i offentligt beslutsfattande och planering starkare började understrykas. De industriorienterade stödformerna - vilka fortfarande är dominerande - har idag i högre grad än tidigare karaktären av **direkta** stödformer (tex investerings-, start- och utvecklings**bidrag**).[31]

De regionalpolitiska medel som brukas i de tre länderna kan i ett europeiskt perspektiv inte betecknas som unika. De flesta stödformer återfinns i större eller mindre utsträckning även i andra europeiska länder. Generellt kan dock sägas att skillnaderna är mindre mellan de tre länderna än mellan dessa och andra europeiska länder. En sannolik bakgrundsfaktor till att så är fallet är den för Finland, Norge och Sverige karakteristiska geografiska profil innebärande långa avstånd och omfattande glesbygdsområden. Denna omständighet ställer speciella krav på regionalpolitiska stödåtgärder. Dessutom har behovet av att med olika restriktiva medel dämpa tillväxten i storstadsregioner, och framförallt huvudstadsregioner, inte varit lika stort i Norden som i många andra europeiska länder.[32]

Utöver de ovan diskuterade regionalpolitiska medlen i snäv bemärkelse kunde givetvis ett antal indirekta medel och åtgärder anföras som fallande inom det regionalpolitiska fältet i vid bemärkelse. I detta sammanhang skall vi uppmärksamma två sådana medel vilka båda dels utgjort karakteristiska inslag i den regionalpolitiska helhetsbilden, dels även varit av betydelse med tanke på omlokalisering vad gäller val av mottagarorter för statliga verk. Vi avser systemet med **ortsklassificering** och **regionaliseringen av högskoleväsendet.** Dessa utgör exempel på **komplementära** åtgärder och beslut i förhållande till omlokalisering. Omfattningen och inriktningen av dylika beslut kan därför även antas ha varit av betydelse för behovet av omlokalisering i olika länder.

Ortsklassificeringen kan betecknas som ett mellanting mellan mål och medel i regionalpolitiken och regionaliseringen av högskoleväsendet som den kanske viktigaste formen av ett mera okonventionellt regionalpolitiskt medel inom en bestämd samhällssektor. Ortsklassificeringen har utgjort en central komponent i den regionalpolitiska planering som vuxit fram i alla tre länder. Detta planeringssystem - som vi inte här går in på - utgör för sin del ett exempel på ett **administrativt** regionalpolitiskt medel vilket uppkommit i kölvattnet av den regionalpolitiska expansionen.

2.3.4. Ortsklassificering

I alla tre länder förekommer någon typ av ortsklassificering. Dess konkreta utformning, politiska status och styrande funktion har dock varierat från ett land till ett annat. Det gemensamma, grundläggande syfte med ortsklassificeringen kan sägas ha varit att försöka definiera vilken typ av ort som borde bli föremål för olika typer av regionalpolitiska och andra offentliga åtgärder. Centrala dimensioner vid uppgörandet av **ortshierarkier** har varit tex befolkningsunderlag, serviceutbud, sysselsättningsläge samt avstånd centrum-periferi.

I **Finland** aktualiserades frågan om framtida ortsstrukturer och ortsklassificering i samband med beredningen av den sk andra generationens u-områdeslagar. I slutet av 60-talet framlade sålunda en kommitté en första konkret klassificering av 60 u-områdesorter. Ifrågavarande orter indelades i stora centra, medelstora centra samt små centra. Indelningen ansågs utgöra en lämplig bas för utvecklandet av ett funktionsdugligt centralortsnät i u-områdena.[33]

Redan det första försöket att utpeka regionala centrumtyper blev, liksom i Sverige, föremål för partipolitiska tvister. Den sk tillväxtcentrumpolitiken understöddes främst av samlingspartiet och socialdemokraterna. Centerpartiet däremot förespråkade en mera glesbygdsorienterad regionalpolitik och begränsning av tillväxten i trängsel-Finland. I början av 70-talet utvecklades riktlinjerna för en "målinriktad ortssystempolitik". Hela landet föreslogs indelat i fyra ortshierarkier: 1) trängselområden, 2) tillväxtområden, 3) tillväxtcentra samt 4) tillväxtpunkter. Pga politiska meningsskiljaktigheter urvattnades detta förslag emellertid avsevärt i samband med den politiska

behandlingen av frågan.[34] Ytterligare ortsklassificeringar har senare företagits.[35]

Ortsklassificeringen som sådan kan inte i Finland anses ha blivit ett sådant centralt fördelningsinstrument som dess förespråkare ursprungligen avsåg. Klassificeringen av olika centra har inte lagts som grund för en konsekvent **prioritering** i regionalpolitiken. Däremot torde den ha haft en viss betydelse vid fördelning av tex anslag för bostadsproduktion, investeringar i infrastruktur och inte minst i samband med regionaliseringen av högskoleväsendet.[36]

I **Sverige** introducerades systemet med ortsklassificering 1970 då länsstyrelserna gavs i uppdrag att klassificera sina orter enligt en fastslagen hierarki. I den regionalpolitiska regeringspropositionen från 1972 stannade regeringen för en ortshierarki i fem nivåer: 1) storstadsområden, 2) primära centra, 3) regionala centra, 4) kommuncentra samt 5) kommundelscentra.[37]

Klassificeringen motiverades med att de centrala regionalpolitiska målen - tillgång till arbete, service och miljö - inom ramen för tillgängliga resurser inte kan förverkligas på alla ortsnivåer. Offentliga investeringar och även i stor utsträckning lokaliseringspolitiska stödåtgärder bör därför koncentreras till de mellersta ortsklasserna, dvs primära centra (länscentra) och regionala centra. Den nämnda ortsklassificeringen har senare justerats, men grundstrukturen har förblivit densamma.[38]

I Sverige finner vi även illustrativa exempel på svårigheterna att dels fastställa en viss typ av ortsklassificering, dels att tillämpa en bestämd klassificering i en konkret beslutssituation. Dylika svårigheter aktualiserades i samband med beredningen av frågan om omlokalisering av statliga verk i början av 70-talet. I den regionalpolitiska propositionen från 1970 kallades den näst högsta ortshierarkin storstadsalternativ, dvs "orter eller regioner som erbjuder goda lokaliseringsbetingelser för sådan verksamhet som hittills varit lokaliserad framförallt till storstadsområdena."[39]

Dylika sk storstadsalternativ skulle utgöra mottagarorter för de statliga verk som omlokaliseras. Inför beslutet 1971 hade emellertid varken regering eller riksdag fattat beslut om **vilka** städer som skulle klassificeras som storstadsalternativ. Endast en departementspromemoria förelåg i vilken man med hjälp

av kriterierna befolkningsstorlek och avstånd från storstäderna hade pekat ut tio orter som storstadsalternativ. Enligt promemorian kunde man inte satsa på alla tio orter.[40]

Promemorian blev aldrig sanktionerad vare sig av regering eller riksdag och i 1972 års regionalpolitiska beslut slopade regeringen kategorin storstadsalternativ och införde i stället den mindre känsloladdade kategorin **primära centra.** Varför denna plötsliga vändning från regeringens sida? Jo, därför att en massiv lokal opinion med länsstyrelserna i spetsen kraftigt opponerade sig mot att just deras län skulle sakna en ort i den kategori (storstadsalternativ) där de stora offentliga satsningarna skulle ske.

Enligt länsstyrelsernas samlade förslag borde 22 orter ha klassificerats som storstadsalternativ. Oförmögen att fatta beslut om vilka av dessa som kunde klassificeras som storstadsalternativ valde regeringen att helt avstå från en dylik klassificering. Det visade sig - som **Holmström** uttrycker det - " ... helt enkelt politiskt mindre välbetänkt att så öppet sjunga koncentrationens lov." Den politiska verkligheten var mao en annan än den som principerna och kriterierna för en klassificering i storstadsalternativ skulle ha förutsatt.[41]

Det slutliga valet av mottagarorter för de verk som skulle omlokaliseras rimmar likaså illa med de principer som ursprungligen ansågs avgörande för val av mottagarorter. Regeringen valde att successivt sprida ut verken till allt flera orter samtidigt som den medvetet valde orter som inte på långt när uppfyllde sig vare storlekskriteriet eller strukturkriterierna. Omlokaliseringen och valet av mottagarorter fick i hög grad karaktären av stödpolitik för utsatta områden i stället för att utgöra ett led i en långsiktig strukturrationalisering av det svenska ortssystemet, vilket principdiskussionen kring omlokalisering skulle ha förutsatt.[42]

I **Norge** genomfördes en partiell ortsprioritering redan 1965 då regeringen, på förslag av fylkena, utsåg nio orter till **tillväxtcentra** (provcentra). Dessa orter skulle framstå som naturliga expansionsorter och bli föremål för intensifierade statliga stödåtgärder. Ett år senare utpekade regeringen desutom sex sk utvecklingsområden i de fylken som tidigare inte hade fått sina förslag till tillväxtcentra godkända. I övrigt opererar man med en ortshierarki i tre nivåer: landsdelscentra, regioncentra samt kommuncentra (lokalcentra).[43]

De centrala målsättningarna för en norsk ortssystempolitik har framlagts i ett antal stortingsmeldingar under 70-talet. Konkretiseringen av målsättningarna skall ske i fylkeskommunerna i samband med fylkesplaneringen. Det förefaller som om man i Norge med större konsekvens och eftertryck än i de övriga länderna betonat vikten av att tillväxten i huvudstadsregionen dämpas. Samtidigt som koncentrationstendenser inom enskilda regioner motarbetas skulle centrum och omland ses som en helhet. Mot slutet av 70-talet anpassades målet om balanserad regional utveckling explicit till distriktsnivån. Möjligheten till val mellan olika typer av orter borde finnas inom gränserna för varje enskilt fylke.[44]

Sammanfattningsvis kan noteras att ortssystemplaneringen är mest explicit och klarast bunden till det politiska beslutsfattandet i Sverige. Allt sedan slutet av 60-talet har den utgjort ett viktigt element i den svenska länsplaneringen. Sverige är ytterligare det enda nordiska land där man kan tala om en egentlig ortssystempolitik - sedan 1972 har man haft en av statsmakterna fastslagen utvecklingsplan för ortssystemet. Gemensamt för länderna förefaller däremot vara att betydelsen av en klart angiven ortsstruktur dämpats under 80-talet.[45]

Ifråga om prioriteringen av enskilda nivåer i uppgjorda ortshierarkier kan ett annat gemensamt utvecklingsdrag skönjas. I samtliga länder har målsättningen för utvecklandet av storstäderna varit klarast och tidigare rätt starkt betonad. Att dämpa ytterligare expansion i huvudstadsregionen - och i viss mån andra storstadsregioner - upplevdes ännu i början av 70-talet som en angelägen uppgift. De viktigaste ortsspecifika regionalpolitiska instrumenten har brukats i detta syfte.

Exempel på dylika instrument är investerings/etableringsbegränsningar, lokaliseringsvägledning samt decentralisering av statlig centralförvaltning. Mot slutet av 70-talet började expansionstakten i huvudstadsregionerna avta och därmed även ambitionen att med restriktiva medel försöka dämpa tillväxten i storstadsregionerna. Parallellt med denna utveckling började intresset för de lägsta ortsnivåerna att öka, lokala och kommunala centra gavs högre prioritet än tidigare.[46]

I alla tre länder har betonats att de olika nivåerna i ortssystemet kompletterar varandra och är internt beroende av varandra. Däremot har markanta skillnader

förekommit - framförallt mellan Sverige och Norge - ifråga om vilka ortsnivåer som i första hand skall prioriteras. Under de senaste tiderna har dock en påtaglig utjämning ägt rum i detta avseende.[47]

2.3.5. Högskoleväsendet

En regionalisering av högskoleväsendet är kännetecknande för samhällsutvecklingen både i Finland, Norge och Sverige. Motiven bakom denna reform var inte enbart regionalpolitiska, däremot blev konsekvenserna av den givetvis i hög grad regionalpolitiska. Reformens betydelse för de gynnade regionerna skall inte underskattas. Utöver de rent utbildningspolitiska fördelarna fick de nya universitets- och högskoleorterna ett bättre konkurrensläge på sikt i förhållande till andra motsvarande orter. Det här framgick explicit tex i samband med diskussionen kring alternativa mottagarorter för statliga verk som skulle omlokaliseras. Existensen av en viss typ av universitets- eller högskoleutbildning på en bestämd ort betraktades även i det sammanhanget ofta som en betydande fördel. Låt oss därför i sammanfattande form jämföra de grundläggande dragen i denna utbildningsreform i de berörda länderna.

I **Finland** innebar framförallt slutet av 60-talet och början av 70-talet en period av snabb regionalt utbyggande av högskoleväsendet. Redan 1958 hade Uleåborgs universitet grundats. År 1966 stiftades lagen rörande utvecklandet av högskoleväsendet för åren 1967-81 (228/66). Samtidigt fattades beslut om grundandet av nya högskolor i Kuopio och Joensuu samt tekniska högskolor i Tammerfors och Villmanstrand. Den regionalpolitiska kopplingen var från första början uppenbar, vilket bla illustreras av att högskolepropositionerna avläts till riksdagen **samma dag** som de första u-områdespolitiska regeringspropositionerna. I enlighet med ovannämnda och senare högskolepolitiska beslut **regionaliserades** högskoleväsendet successivt under 70-talet. År 1979 inrättades sålunda landets adertonde högskola/universitet i Rovaniemi.[48]

Beredningen av högskolefrågan i mitten av 60-talet fick en speciell prägel genom att president **Kekkonen** aktivt - och på ett uppseendeväckande sätt - drev frågan. Avvikande från gängse praxis tillsatte han en egen utredning som i snabb ordning drog upp de riktlinjer för en regionalisering av högskoleväsendet vilka sedermera blev dominerande i beslutsfattandet.

Liksom i Sverige gav regionaliseringen av högskoleväsendet upphov till en livlig debatt både bland politiker och akademiker. Debatten formade sig i hög grad till en konfrontation mellan högskolepolitiska och regionalpolitiska argument. Politiker representerande de norra och östliga regionerna hälsade denna politik med tillfredsställelse och stora förväntningar. Från de etablerade universitetens och högskolornas sida uttrycktes starka tvivel rörande det förnuftiga och ändamålsenliga i en dylik regional expansion. Ju fler högskolor som grundades desto starkare växte sig motståndet mot ytterligare nyetableringar.[49]

Att regionaliseringen av högskoleväsendet - och utbildningen i allmänhet - i Finland i hög grad setts som ett regionalpolitiskt instrument kom till uttryck också däri att den tidigare nämnda omlokaliseringskommittén i början av 70-talet föreslog att flera existerande forskningsinstitutioner och utbildningsenheter skulle omlokaliseras från Helsingfors till olika delar av landet.[50]

Regionaliseringen av högskoleväsendet i **Sverige** uppvisar betydande likheter med utvecklingen i Finland. Efter diverse utbildningspolitiska utredningar redan på 50-talet grundades Sveriges femte universitet 1963 i Umeå. Denna satsning har enligt senare bedömningar betecknats som ytterst framgångsrik för ifrågavarande stad. Ungefär hälften av stadens tillväxt har nämligen bedömts vara ett resultat av universitetsetableringen! Senare har bla en teknisk högskola grundats i Luleå samt en bibliotekshögskola i Borås. Huvudsakligen för att avlasta de stora universitetsorterna fattade riksdagen 1966 beslut om inrättandet av några sk universitetsfilialer.[51]

I samband med 1968 års universitetsutredning (U 68) började högre utbildning betraktas som ett potentiellt medel i en aktiv regionalpolitik. I utredningen påpekades bla att lokaliseringen av den högre utbildningen påverkar den regionala utvecklingen och därför bör vara kopplad till regional planering av sysselsättning och service. I avvägningen mellan utbildningspolitiska och regionalpolitiska hänsyn prioriterade utredningen emellertid de utbildningspolitiska. Utredningen föreslog **inte** att den högre utbildningen skulle användas som ett regionalpolitiskt instrument.[52]

I slutet av 70-talet indelades landet i sex högskoleregioner. Varje region leds av en regionstyrelse som har samordnande och planerande uppgifter rörande

all grundläggande högskoleutbildning i regionen. Styrelsen har dock inte något överinseende över forskning och forskarutbildning. Regeringen utser alla ledamöter i styrelsen av vilka 14 skall företräda allmänna intressen i regionen.[53]

Inspirerad av svenska utredningar om inrättandet av sk universitetsfilialer lade regeringen i **Norge** år 1968 fram ett förslag om planläggning av försöksverksamhet med **distriktshögskolor.** Ett par år senare presenterade en kommitté ett samlat förslag hur distriktshögskolorna skulle fogas in i ett utbildningssystem med universitet, högskolor och distriktshögskolor. År 1974 lade regeringen i en stor tingsmelding fram ett förslag om ett distriktshögskolesystem med en regional styrelse för all högre utbildning i en region.

Alla 17 högskoleregioner har från och med 1979 en regional högskolestyrelse med företrädare för politiska partier samt anställda och studerande vid högskolorna. Detta kontroversiella förslag understöddes av arbeiderpartiet och höyre medan mittenpartierna förhöll sig kritiska. Motståndarna till regionstyrelserna menade att systemet skulle leda till en omfattande byråkratisering och de enskilda högskolorna hävdade att systemet för deras del skulle begränsa deras självbestämmanderätt.[54]

Maktskiftet i Norge 1965 innebar en ny inriktning av utbildningspolitiken. Regeringsansvaret övertogs då av mittenpartierna och höyre vilka förhöll sig mer positiva än socialdemokraterna till ett utbyggande av den högre utbildningen och inrättandet av distriktshögskolor. I slutet av 60-talet fattades sålunda beslut om att nya universitet skulle grundas i Tromsö och Trondheim. Universitetsetableringen i Tromsö blev ekonomiskt en framgång för orten. Både universitetet och staden expanderade snabbt. I början av 70-talet fanns drygt 300 studerande och knappt 300 anställda. Kring 1980 förfogade universitetet över ca 15 institut, antalet studerande hade stigit till ca 2.200 och antalet anställda till ca 600. Budgeten hade tredubblats. Folkmängden i Tromsö ökade kännbart som följd av universitetsetableringen.[55]

Men etableringen skapade även nya problem. Universitetet i Tromsö har - som **Brändström** uttrycker det - blivit en resursstark medelpunkt i ett resursfattigt lokalsamhälle. Genom den snabba expansionen har motsättningar uppkom-

mit mellan statlig rikedom och kommunal fattigdom. Också rent politiska effekter har kunnat registreras. Höyre och SV (Socialistisk Valgforbund) har ökat sitt väljarunderlag som följd av universitetsetableringen. En sammanfattande bedömning är att etableringen i Tromsö dramatiskt förändrat staden både politiskt, ekonomiskt och socialt. Tromsö-fallet illustrerar väl hur effekterna av en universitetsetablering kan vara både betydande och varierande, men samtidigt även problemskapande.[56]

Denna summariska jämförelse av regionaliseringen av högskoleväsendet och dess kopplingar till regionalpolitiken visar både likheter och skillnader mellan länderna. I Finland och Norge förefaller den högre utbildningen och forskningen att på ett mera systematiskt sätt än i Sverige ha utnyttjats som ett regionalpolitiskt instrument. Den regionala obalansen och betonandet av regionala effekter av nyetableringar har varit mera framträdande även i de utbildningspolitiska debatterna och besluten. I Sverige har utbildningspolitiken syftat till att öka utbildningens tillgänglighet för alla oavsett social bakgrund. Nyetableringar har framförallt bedömts ur ett tillgänglighetsperspektiv och mindre ur ett regionalpolitiskt perspektiv.

Forskningen och dess betydelse för den regionala utvecklingen har intagit en undanskymd roll i Sverige. Etableringen av filialer och mindre högskoleenheter har endast haft marginella regionalpolitiska effekter. De direkta och indirekta effekterna av etableringar vilka även i Sverige gällt **både** grundutbildning **och** forskning har däremot varit betydande. Universitetsetableringarna i Umeå och Linköping samt högskoleetableringen i Luleå utgör de främsta exemplen på det sistnämnda.[57]

Vissa uppgifter rörande utvecklingen av **antalet studerande** och anställda vid universitet och högskolor stöder en tolkning enligt vilken de regionalpolitiska effekterna av regionaliseringen av högskoleväsendet sannolikt varit störst i Finland. I avsaknad av direkt jämförbara data - detta gäller speciellt för Norges del - kan långtgående slutsatser dock inte dras.

För **Finlands** del har utvecklingen i varje fall inneburit en kontinuerlig och systematisk tyngdpunktsförskjutning i regional riktning. Tex huvudstadsregionens andel av det totala antalet studerande vid universitet och högskolor illustrerar väl denna utveckling.[58]

Tabell 11. Huvudstadsregionens andel av det totala antalet studerande vid universitet och högskolor 1960-85

År	Huvudstadsregionens andel (%)
1960	73
1965	63
1970	54
1975	47
1980	46
1985	44

Speciellt under 60-talet och början av 70-talet, då de nya högskolorna och universiteten etablerades, reducerades huvudstadsregionens andel av de studerande drastiskt. Sedan slutet av 70-talet har utvecklingen i detta avseende varit mindre drastisk, men riktningen är fortfarande densamma. De nya högskolorna och universiteten stod år 1986 för 20 % av det totala antalet studerande, 26 % av det totala antalet lärare samt 22 % av det totala antalet professorer. Nämnda år uppgick antalet studerande vid dessa högskolor och universitet till nästan 20.000 och lärarkåren till ca 2.000.[59]

I jämförelse med Sverige kan noteras att Stockholms andel av de studerande ligger på en klart lägre nivå än huvudstadsregionens andel i Finland. I motsats till utvecklingen i Finland kan inte heller någon tendens till minskande andel för huvudstaden noteras. Både 1971/72 och 1980 låg Stockholms andel av det totala antalet studerande kring 28 %. Däremot stod universiteten och högskolorna i de norra och mellersta delarna av landet för en ungefär lika stor andel som motsvarande regioner i Finland.[60]

De totala effekterna av regionaliseringen av högskolesektorn kan hur som helst betecknas som betydande. Och dessa effekter var sannolikt större i Finland än i de två övriga länderna. Regionaliseringen inom denna samhällssek-

tor kom därmed i praktiken att bli en betydande kompensation för en utebliven omlokalisering av statliga verk.

2.4. Omlokalisering - ett medel i regionalpolitiken?

Den företagna komparationen rörande de viktigaste regionalpolitiska besluten leder bla till konklusionen att frågan om **omlokalisering** av statliga verk intagit en mycket undanskymd roll i det totala sammanhanget. För Finlands del kan konstateras att explicita hänvisningar eller ställningstaganden till omlokalisering sgs helt saknades i de undersökta regionalpolitiska utredningarna och regeringsbesluten. Endast i ett par regeringsprogram uppmärksammades frågan. För Sveriges och Norges del är situationen i stort sett densamma. Här finner vi emellertid vissa spridda och kortfattade hänvisningar i några utredningar och regeringsbeslut till omlokalisering som ett regionalpolitiskt medel.[61]

Slutsatsen måste alltså bli att omlokalisering inte i något skede fallit inom regionalpolitikens **kärnområden.** Om så hade varit fallet skulle frågan rimligtvis i högre grad ha uppmärksammats i för regionalpolitiken centrala utredningar och beslut. Vårt intryck är att omlokalisering intagit en säregen och lösryckt position i det regionalpolitiska helhetssammanhanget. Mot denna bakgrund kan vi fråga oss huruvida omlokalisering av statliga verk överhuvudtaget primärt är att beteckna som **ett** regionalpolitiskt medel.

Svar på frågan kan sökas i de utredningar och beslut vilka **explicit** berört omlokalisering. Dylika utredningar har företagits både i Finland, Norge och Sverige dels under 60-talet, dels under 70-talet.

I början av 60-talet var motiven för omlokalisering **inte** primärt regionalpolitiska. Detta bör bedömas mot bakgrund av att explicita mål- och medeluppsättningar saknades i den dåtida lokaliseringspolitiken. I Finland föreslogs vid dessa tider omlokalisering utgående från ekonomiska och befolkningspolitiska motiv. Omlokalisering förväntades ha en stimulerande effekt på näringslivet på mottagarorterna samtidigt som nackdelarna med en snabb befolkningstillväxt i huvudstaden motverkades.[62] I Sverige motiverades omlokalisering i början av 60-talet främst av statsfinansiella skäl. Omlokali-

sering sågs som ett sätt att minska utgifterna för förvaltningen.[63]

I utredningarna rörande omlokalisering kopplades frågan fr o m slutet av 60-talet till de uppställda allmänna regionalpolitiska målen. Omlokalisering karakteriserades som ett direkt medel som kunde bidra till en utveckling mot större regional balans på ett nationellt plan. I **dessa** utredningar och beslut uppfattades omlokalisering alltså otvetydigt som ett regionalpolitiskt medel som för sin del skulle bidra till att regionalpolitiska mål nås.[64]

Omlokalisering kan även granskas ur ett **förvaltningsperspektiv.** En omfattande omlokalisering har givetvis direkta konsekvenser för den fysiska lokaliseringen av den statliga centralförvaltningen. På sikt kan dessutom förmodligen vissa indirekta effekter uppkomma, tex ifråga om relationerna mellan centrala och regionala myndigheter. Omlokalisering kan ses som en speciell och extrem form av decentralisering av offentlig förvaltning. I den mån decentraliseringsfrågor överhuvudtaget uppmärksammades i utredningar kring omlokalisering berördes även omlokalisering som en form av decentralisering.

I slutbetänkandet från den finska omlokaliseringskommittén 1974 konstateras att omlokalisering och decentralisering i form av överföring av uppgifter och befogenheter bör användas **parallellt** vid utvecklandet av förvaltningen i regional riktning. Kommittén ansåg ytterligare att decentralisering av beslutanderätt kunde främja förutsättningarna för omlokalisering i och med att starka förvaltningsenheter på mellaninstansnivå därigenom skapas. Förövrigt ett konstaterande vars grad av realism ter sig ringa i dagens perspektiv.[65]

Det centrala i detta sammanhang är dock att utredningarna rörande omlokalisering på 70-talet - och detta gäller även Sverige och Norge - betraktade omlokalisering och decentralisering av uppgifter och befogenheter som **komplementära** - inte alternativa - former för att stärka statsförvaltningen i mellaninstans. Detta synsätt har sedermera uppenbart reviderats. I regeringsprogrammet för **Sorsas** IV regering (1983-87) konstateras uttryckligen att avsikten är att decentralisera förvaltningen i den utsträckning att man kan **avstå från** att omlokalisera hela verk. Omlokalisering och decentralisering betraktas alltså nu som **alternativa** former för utvecklandet av statsförvaltningen i regional riktning.[66]

Det förefaller alltså - för att sammanfatta - som om omlokalsering inte på ett naturligt och entydigt sätt kunde karakteriseras som ett instrument vare sig för den **egentliga** regionalpolitiken eller för utvecklandet av förvaltningen. Tex i betänkandet från centralförvaltningskommittén från 1978 behandlas decentraliseringsfrågorna ur helt andra perspektiv och utgående från andra mål för utvecklandet av förvaltningen. Decentralisering i form av omlokalisering tog kommittén inte alls ställning till utan konstaterade endast kort och lakoniskt att denna form av decentralisering utgår från ett regionalpolitiskt perspektiv. [67]

Trots att omlokalisering, bla med tanke på dess direkta konsekvenser, i första hand är att förknippa med förvaltningen, förefaller det sist och slutligen ändå rätt uppenbart att omlokalisering primärt betraktats utgående från regionalpolitiska motiv och alltså är att betrakta som ett regionalpolitiskt medel. Dess speciella och lösryckta status **även** i relation till den konventionella regionalpolitiska medelarsenalen för dock ens tankar till sagan om den fula ankungen, som dock i motsats till omlokaliseringen gick en positiv framtid till mötes. Hur som helst, vårt allmänna intryck är att omlokalisering av statliga verk som fenomen präglats av en viss hemlöshet, men att den trots allt närmast är att betrakta som en något säregen medlem i den regionalpolitiska storfamiljen.

* * *

I detta kapitel har vi på ett allmänt plan jämfört samhällsutvecklingen i tre nordiska länder ur ett **regionalt** perspektiv. Vi kunde bla konstatera att den regionala utvecklingen i dessa länder i hög grad uppvisar ett likartat mönster. Detsamma gäller ifråga om de regionalpolitiska mål och medel med hjälp av vilka man från statligt håll försökt motverka obalansen i den regionala utvecklingen. Likartade regionala problem har - kort sagt - försökt lösas med likartade regionalpolitiska medel. Beaktande den homogenitet och integritet som ändå är kännetecknande för de nordiska länderna är detta i och för sig föga överraskande.

Mindre uppenbart däremot är att det både i Finland, Norge och Sverige gjorts seriösa försök att på ett likartat sätt utnyttja omlokalisering som ett regionalpolitiskt medel. I detta skede skall vi inte gå närmare in på dessa reformplaner

och beslut. Låt oss dock konstatera att omfattande planer för omlokalisering uppgjordes både under 60- och 70-talet i de tre länderna. Dessa beslutsprocesser utföll emellertid i högsta grad olika i de olika länderna.

I Sverige fattades beslut om omfattande omlokalisering, vilka även i stort sett förverkligats. I Norge har omlokalisering ägt rum i mycket begränsad skala och i Finland strängt taget inte alls. **Varför denna markanta variation mellan länderna i utfallet av omlokaliseringssträvandena?** I stöd av de slutsatser som detta kapitel föranlett skulle vi ha förväntat oss en betydande likhet även i detta avseende.[68]

NOTER

1. Se tex **Ståhlberg 1988**, s 2, **Dye 1976**, s 1, **Frohock 1979**, s 11.
2. **Lag om regionalpolitik (1168/88), NordREFO 1988**, s 112.
3. **Kiljunen 1979**, ss 73 f. Se även **Basprojektet, årsrapport 1986**, ss 20-29, **SOU 1980:53**, ss 231-234, **Lindblad mfl 1984**, ss 37-50.
4. Sammanställningen finns i **Lindblad-Stålvant-Wahlbäck-Wiklund 1984**, s 37. Se även **Allardt 1987**, s 53.
5. Se **Basprojektet, årsrapport 1986**, ss 20-22.
6. **Ibid.**
7. **Ibid.**, ss 22 f.
8. **Statistisk årsbok för Finland 1985/86.**
9. **Kiljunen 1979**, ss 74-86, **SOU 1980:53**, ss 231-235.
10. **NordREFO 1980:3-4**, ss 59 f. Se även **NÄRP, årsrapport 1980**, bilaga 1, s 3.
11. **NordREFO 1980:3-4**, s 55.
12. **Basprojektet, årsrapport 1986**, bilaga, tabell 2, **basprojektet, årsrapport 1988/89,** bilaga, tabell 1.
13. **Statistikcentralen 1977,** Levnadsförhållanden 1950-1975, ss 34 f. Se även **Kiljunen 1979**, ss 125-132.
14. **Ibid.**
15. **Kekki 1983**, ss 16-18.
16. **Ibid.**, ss 19 f.
17. **Ibid.**, s 20.
18. **Ibid.**, s 92.
19. **Ibid.**, s 53.
20. **Ibid.**, ss 53 f.
21. **Ibid.**, s 54.
22. En del, men inte alla, av de regeringsprogram som här undersökts finns i **Hakovirta-Koskiaho 1973**, ss 299-341.

23. För en utförligare beskrivning av 60-talets lokaliseringspolitik se tex **kom.bet. 1965:B 21, kom.bet. 1969:B 46, SOU 1969:49, Isaksson 1980.**

24. Se tex **statsrådets kansli 1974:5, 1974:3, 1974:6, SOU 1974:82.**

25. Se tex **Kungl. Maj:ts prop. 185/1964, Lorendahl 1969**, ss 56 f, 83 f, **NU A 1978:11.**

26. Se tex följande **Kungl. Maj:ts prop.:** 75/1970, 111/1972, 112/1978/79, **Lorendahl 1974**, ss 162 f, 201 f, **NordREFO 1978:4,** ss 32-37, **Hadenius-Henning-Holmström 1984**, ss 90-101.

27. Se **Kungl. Maj:ts prop. 115/1984/85, kom.bet. 1986:6, Basprojektet 1987**, Tekniskspridning i Norden, Aho mfl i **NordREFO 1985, Reg.prop. 69/1988, L 1168/88.** Se även **EVA 1988.**

28. Se **NordREFO 1978:2**, ss 32 f.

29. För Finlands del se tex **kom.bet. 1973:79, kom.bet. 1975:62.** Se även **NordREFO 1983**, Regionalpolitiskt stöd, ss 14 f.

30. Sammanställningen finns i **NordREFO 1978:2**, s 27 och i **Grahm 1988** (Nord-REFO), ss 62-65. För Sveriges del se även **SOU 1978:47**, ss 11-34.

31. Se tex **Isaksson 1980**, ss 34 f, Ståhlberg-Ehrstedt, ss 82-99, **NordREFO 1988:4.**

32. För en mera systematisk europeisk jämförelse av regionalpolitiska medel se **SOU 1974:82**, ss 281-288, **kom.bet. 1986:6**, ss 207-209.

33. Se **kom.bet. 1969: B 46**, ss 28-35.

34. **Ekestam 1978**, s 19, **statsrådets kansli 1974:2, Isaksson 1983.**

35. Se **NordREFO 1979:1**, ss 90 f.

36. **Lorendahl 1974**, ss 143-146.

37. **Kungl. Maj:ts prop. 111/1972, Lorendahl 1974**, ss 204-209.

38. Se **NordREFO 1979:1**, ss 81-86, 91.

39. **Kungl. Maj:ts prop. 75/1970**, 190.

40. **Hadenius-Henning-Holmström 1984**, s 103.

41. För en utförlig analys av valet av mottagarorter se **Hadenius-Henning-Holmström 1984**, ss 101-143.

42. **Ibid.**, ss 137-139.

43. **Lorendahl 1974**, ss 165-168, **Lorendahl 1969**, ss 65-67.

44. **NordREFO 1979:1**, ss 76-80.

45. **Ibid.**, ss 86 f.

46. **Ibid.**, ss 88-92.

47. **Ibid.**, s 93.

48. **Haavio 1983**, s 10, **Numminen 1987**, s 41, **Brändström 1980**, ss 53-58.

49. För en utförligare beskrivning av bakgrunden till och debatten kring högskolereformen se **Haavio 1983, Haavio 1985, Numminen 1987**.

50. Se **kom.bet. 1974:47**, ss 231-286.

51. **Brändström 1980**, ss 77-81, **Lorendahl 1974**, ss 216-220, **Fasth 1980**.

52. **Ibid.**

53. Se **Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) 1977**, ss 39 f.

54. **Brändström 1980**, ss 69-73.

55. **Ibid.**, ss 65-69.

56. **Ibid.**, ss 67-69.

57. **Ibid.**, ss 81-86.

58. Se **Numminen 1987**, ss 41 f.

59. **Ibid.**, s 31.

60. **Lane-Fredriksson 1983**, s 62.

61. Se tex följande **Kungl.Maj:ts prop.: 75/1970**, s 208, **111/1972**, s 446, 492, **112/1978/79**, s 75.

62. **Kom.bet. 1962:55**, ss 18 f.

63. Se tex **Kungl.Maj:ts prop. 29/1971**, s 14.

64. **Kom.bet. 1973:68**, ss 64-72, **SOU 1970:29**, ss 37-42.

65. **Kom.bet. 1974:47**, ss 70-77.

66. Regeringsprogram för **Kalevi Sorsas IV regering**.

67. **Kom.bet. 1978:22**, ss 210-215.

68. Se tex **SOU 1963:69, SOU 1970:29, SOU 1972: 55, Pettersson 1980, Holmström 1984, Sætren 1983, NOU 1975:11, NOU 1977:3, NOU 1979:19, kom.bet. 1962:55, kom.bet. 1973:68, kom.bet. 1974:47, reg.prop. 200/1980, 201/1980, 202/1980, 119/1983, 123/1983, Finlands Författningssamling (FFS) 509/85**.

3. BESLUTSPROCESSER OCH BESLUTSMODELLER

3.1. Att fatta beslut

Ett beslut kan definieras som ett val mellan två eller flera alternativ och en beslutsprocess kan definieras som den aktivitet som resulterar i att ett beslut fattas.[1] Att vi i ett samhälle finner beslut och beslutsprocesser av mycket varierande slag och i mycket varierande sammanhang är självklart. Då vi talar om beslutsprocesser bör vi följaktligen precisera vilken typ av beslutsfattande vi avser samt i vilken kontext detta äger rum. Definitionen av en beslutsprocess förutsätter alltså aktivitet, vilket i sin tur förutsätter att det existerar en eller flera aktörer som utövar denna aktivitet. En första uppgift vid en precisering av den typ av beslutsfattande vi är intresserade av, innebär följaktligen att de aktörer som är involverade i en beslutsprocess kan identifieras. En andra uppgift blir att precisera den typ av arena, eller beslutsnivå, på vilken ifrågavarande beslutsprocess uppträtt.

I detta kapitel avser vi att **karakterisera** beslutsfattandet kring omlokalisering av statliga verk i Finland. Vi avser att undersöka vilka egenskaper som kännetecknade beslutsfattandet i denna policy-fråga. Vi skall närma oss denna uppgift genom att i korthet på ett allmänteoretiskt plan företa ett antal preciseringar av ovan antytt slag.

3.1.1. Teoretiska perspektiv

Offentligt beslutsfattande kan analyseras dels ur ett systemteoretiskt perspektiv, dels ur ett beslutsteoretiskt- eller organisationsteoretiskt perspektiv. Det förstnämnda perspektivet utgår från **Eastons** välkända flödesmodell av det politiska systemet enligt vilket krav och stöd (input) från omgivningen inom

det politiska systemet transformeras till beslut och handlingar (output) vilka i sin tur påverkar krav- och stödartikuleringen (feed-back). Easton definierar ett politiskt system som bestående av de interaktioner som leder till en auktoritativ fördelning av värden med giltighet för ett samhälle.[2]

Olika aspekter av Eastons systemmodell har varit föremål för en livlig diskussion i den statsvetenskapliga litteraturen. Icke minst har diskussionen gällt vad som i sista hand skall inrymmas i centrala begrepp som "värden", "auktoritativ" och "samhälle". Dessa och andra frågor i anslutning till den eastonska modellen har ingående analyserats av bla **Dag Anckar.**[3] För vår del har vi inte i detta sammanhang anledning att ge oss in på den begreppsexercis som en tolkning av Eastons begreppsvärld lätt utmynnar i.

En av de största fördelarna med Eastons systemmodell är att den utgör ett **flexibelt verktyg** för att strukturera analyser av offentligt beslutsfattande. Den kan betecknas som flexibel åtminstone i två avseenden; dels möjliggör modellen nödvändiga distinktioner mellan olika faser i en beslutsprocess, dels kan modellen tillämpas i olika beslutskontexter och på olika beslutsnivåer.

Inom ramen för den förstnämnda flexibilitetsaspekten kan vi avgränsa analysen tex enbart till inputsidan; vi intresserar oss då för den kravartikulering som riktas mot det politiska beslutssystemet inom ramen för en bestämd beslutsprocess. Eller, vi kan avgränsa analysen till själva transformationsprocessen och intresserar oss då för hur krav och stöd i den aktuella beslutsfrågan omvandlas till output.

Med den andra flexibilitetsaspekten avser vi den omständigheten att Eastons systemmodell i princip kan tillämpas på beslutsfattandet inom varje enskild organisation, oberoende av dess karaktär eller status i samhällshierarkin. Den allokering en viss organisation ombesörjer kan visserligen betecknas som auktoritativ endast under förutsättning att denna allokering upplevs som bindande för de människor den berör.

En annan sak är att all dylik auktoritativ värdefördelning inte utgör statsvetenskapligt relevanta forskningsobjekt. För att en allokering skall kunna betecknas som ett sådant objekt bör den ha giltighet för ett **samhälle,** dvs allokeringen bör gå utöver enskilda grupper och organisationer.[4] Att begrep-

pet samhälle i detta sammanhang kan ha olika innebörd skall vi inte diskutera här. Låt oss endast nämna att innebörden varierar bla beroende av vilken systemnivå vi avser, tex i territoriell mening.[5] I detta sammanhang är vi intresserade av beslutsprocesser som syftar till **lagstiftningsbeslut,** vilket innebär att vi rör oss på en "nationell" systemnivå.

Vilka blir de aktörskategorier vilkas aktivitet och interaktioner vi bör analysera? Enligt **Rasmussen** bör analysen av offentligt beslutsfattande inriktas på organ som speciellt ofta deltar i och utövar inflytande på fördelningen av värden med giltighet för ett samhälle. I synnerhet när de aktuella beslutsprocesserna utspelats på en "nationell" systemnivå bör vi följakligen i första hand vända blickarna mot de traditionella statsorganen. Dessa består i moderna västliga system enligt Rasmussen av fyra komponenter; 1) väljarorganet (väljarbefolkningen) 2) representationsorganet (folkrepresentationen, parlamentet), 3) regeringsorganet (statsöverhuvud, ministerier och administration) samt 4) domstolsorganet.[6]

Gemensamt för de tre förstnämnda organen är att de helt eller mycket starkt influeras av en komponent i systemet som bestämmer deras interna förhållanden och därmed karaktären av en modern statsapparat. Och denna komponent är **partisystemet.** De politiska partierna kan inte betraktas som komponenter i statsapparaten, men de utgör organ vars betydelse för det politiska systemet är ytterst påtaglig både på input- och på output-sidan.[7]

Rasmussens kategorisering är alltför schematisk för att betraktas som en aktörskategorisering med relevans i en empirisk kontext. Detta gäller speciellt i fråga om den tredje komponenten som inkluderar allt från statsöverhuvud till administrationen i all dess brokighet. För att vara empiriskt relevanta som aktörskategorier bör både denna och de övriga komponenterna brytas ner i mindre och klart avgränsade kategorier. Givet att vi är intresserade av beslutsprocesser på den högsta hierarkiska systemnivån är det uppenbart att den empiriska analysen bör omfatta åtminstone **de politiska partierna** och **byråkratin.** Den sistnämnda aktörskategorin bör dessutom sannolikt uppspjälkas i ett antal subkategorier.

En speciell aktörskategori utgör **intresseorganisationerna** vilkas ökade betydelse i offentligt beslutsfattande är ett karakteristiskt drag i moderna

samhällen. I relation till det politiska systemet intar intresseorganisationerna en särställning såtillvida att de kan utgöra komponenter såväl i systemets omgivning som i själva systemet. De fattar tidvis själva, som tex arbetsmarknadsorganisationerna, beslut beträffande fördelning av värden med giltighet för samhället och de utövar direkt och indirekt via olika kanaler inflytande på den politiska beslutsapparaten.[8]

Med den korporativisering som kännetecknar dagens offentliga beslutsfattande avses i väsentlig utsträckning att intresseorganisationerna inte enbart fungerar som kravartikulerare i förhållande till det politiska systemet, utan att de även utgör parter i själva transformationsprocessen. Intresseorganisationerna blir därigenom en del av det interaktionsmönster som konstituerar ett politiskt system.[9]

Vi finner det således motiverat att i analysen involvera **tre kategorier av aktörer;** politiska partier, byråkratin samt intresseorganisationer. Dessa **kollektiva** aktörskategorier är emellertid alltför grova för att som sådana tas som utgångspunkt för empiriska analyser. Om vi enbart analyserar interaktionsmönstret mellan dessa grova aktörskategorier erhåller vi visserligen en allmän, men föga nyanserad bild av ifrågavarande beslutssituationer. **Inom** de olika aktörskategorierna bör vi därför kunna identifiera ett antal subkategorier och -relationer.

I fråga om de politiska partierna är det inte nog med att skilja mellan olika partier som sådana. Därutöver bör vi beakta parti-interna omständigheter. Som följd av att den regionala dimensionen är mycket explicit och central i all omlokaliseringspolitik, är det rimligt att anta att denna omständighet även påverkade olika partiers agerande i beslutsfattandet kring omlokalisering. Bland företrädare för olika politiska partier, tex i regering och riksdag, kan regionala kopplingar och intressen därför antas ha varit av central betydelse, dels för beslutsfattandet **inom** respektive parti, dels **mellan** olika partier. Denna omständighet påverkar därmed bedömningarna av och förutsättningarna för **koalitionsbildningen** kring framlagda förslag i frågan. Koalitionsmönstret kan ha återspeglat regionala snarare än ideologiska mönster.

Ifråga om byråkratin - objektet för omlokalisering - är det naturligt att åtminstone skilja mellan **berörda** verk och **icke-berörda** verk. Hela den

statliga centralförvaltningen utgjorde ett potentiellt objekt för omlokalisering. I praktiken kom emellertid beslutsfattandet att gälla hur många och framför allt **vilka** verk som skulle omlokaliseras - samt till vilka orter. Det är därför motiverat att både i detta och i senare kapitel för byråkratins del uppfatta graden av berördhet som en central analysdimension.

Utöver partierna och byråkratin berördes - direkt eller indirekt - ett stort antal intresseorganisationer av varierande karaktär. Bland arbetsmarknadsorganisationerna kom framför allt **tjänstemannaorganisationerna** att direkt beröras och involveras i beslutsfattandet. Det är därför motiverat att explicit inkludera dessa intresseorganisationer i en analys av beslutsfattandet kring omlokalisering.

Härtill kommer att olika organisationer på det regionala och lokala planet hade intressen att bevaka i den aktuella frågan. Exempel på dylika organisationer är länsstyrelser, landskapsförbund, de kommunala centralorganisationerna samt enskilda kommunala myndigheter. I frågans natur ligger att det sammantagna stödet för omlokalisering kan sägas ha varit störst inom dessa typer av organisationer. Agerandet hos denna brokiga skara av aktörer kännetecknades emellertid av en dragkamp **mellan** regionerna i fråga om de resurser som omlokalisering förväntades tillföra enskilda regioner. De regionala och lokala aktörerna kan därför inte betecknas som en på något sätt enhällig aktörskategori som skulle ha riktat sinsemellan förenliga krav till beslutsfattarna.

Av dylika och inte minst arbetstekniska skäl, kommer denna kategori av aktörer inte att systematiskt involveras i analysen. Därtill kommer att dessa organisationer och myndigheter i sin kravartikulering kan antas ha varit främst inriktade på de politiska partierna. Deras eventuella inflytande på beslutsfattandet kan därför antas återspegla sig i partiernas ställningstaganden och agerande i beslutsfattandet.

En dylik rekonstruktion av empiriskt identifierbara aktörer med sannolik relevans för de aktuella beslutsprocesserna illustrerar väl den omfattande **komplexitet** som det totala interaktionsmönstret potentiellt bildar. Det är självfallet inte enbart fråga om interaktioner inom en **aktörskategori**, tex mellan partierna utan även - och framförallt - fråga om interaktioner mellan olika aktörskategorier, tex mellan ett parti och en intresseorganisation.

I ett systemteoretiskt perspektiv är det alltså möjligt att allmänt karakterisera ett visst beslutsfattande tex i fråga om systemnivå och typ av aktörer. Däremot ger systemteorin föga vägkost för att **karakterisera** själva beslutsfattandet vilket i detta sammanhang är vår primära uppgift. Vi är alltså uttryckligen intresserade av beslutsfattandet som **process**. Vilka egenskaper var mao kännetecknande för beslutsfattandet kring omlokalisering? Utgående från de allmänna ramar vi hittills diskuterat oss fram till kan fortsatt vägledning lämpligen sökas i besluts- och organisationsteorin.

I organisationslitteraturen finner vi talrika exempel på undersökningar av beslutsfattande i de mest olika typer av organisationer. Det kan gälla beslutsfattande inom endast en organisation, beslutsfattande som involverar flera organisationer eller - på det internationella planet - tom flera länder. Antalet och framförallt karaktären av aktörer varierar självfallet beroende på vilken systemnivå och i vilken beslutskontext undersökningen rör sig.

Ifråga om inomorganisationellt beslutsfattande kan aktörerna operationaliseras tex i termer av avdelningar eller byråer inom en myndighet. I litteraturen finner vi många exempel på beslutsfattande inom tex ett universitet varvid de enskilda aktörerna vanligen utgörs av fakulteter eller institutioner. I fråga om nationellt beslutsfattande kan vi tex hänvisa till Allisons kända analys av beslutsfattandet kring Cuba-krisen.[10]

Trots betydande variationer i den kontext som analyser kring organisationellt beslutsfattande kan beröra, finner vi även vissa grundläggande gemensamma drag. Ett sådant är att dylika analyser strävar till att på ett eller annat sätt **karakterisera** och därigenom eventuellt även förklara en bestämd beslutsprocess, dess förlopp och utfall. Detta kan i och för sig göras enligt olika analysdesigner. Gemensamt för de flesta undersökningar av denna typ är dock att de egenskaper som empiriskt anses karakterisera en bestämd beslutsprocess relateras till egenskaper som anses kännetecknа en bestämd typ av beslutsprocess eller beslutsfattande.

De beslutsuppfattningar vi finner i organisationslitteraturen kan i sista hand härledas till endera av två grundläggande organisationsperspektiv; organisationen uppfattas antingen som ett **slutet** eller ett **öppet** system.[11] Olika varianter av beslutsuppfattningar och -modeller faller i sista hand tillbaka på

dessa grundperspektiv. Den ena ytterligheten kan sägas bestå av den **rationella** modellen, den andra ytterligheten av den anarkistiska modellen. Mellan dessa finner vi olika blandformer av beslutsmodeller.[12]

Den slutna systemmodellen är intimt förknippad med den **rationella** beslutssynen, ty enligt tex **Thompson** är det uppenbart att rationalitetsmodellen använder det slutna systemets strategi. I sin häftiga kritik av anhängarna till rationalitetsmodellen konstaterar han bla att dessa i första hand velat studera prestationer och effektivitet och endast i förbigående råkat studera organisationer. Genom att inte beakta organisationens beroende av omgivningen eliminerar man osäkerhetsfaktorer och uppnår därigenom förutsägbarhet i organisationens handlande.

Thompson avslutar sin bredsida mot rationalitetsmodellen med att fastslå att den innebär att allting "blir funktionellt, allting lämnar ett positivt, optimalt bidrag till övergripande mål. Alla resurser är de rätta resurserna och allokeras enligt en överordnad plan. Alla handlingar är de rätta handlingarna och deras resultat är förutsägbara.[13]

Det andra grundperspektivet rörande organisationer - den **öppna** systemmodellen trängde kring 1960 undan den slutna systemmodellen. Organisationsforskningen under de senaste decennierna har i allt högre grad utgått från ett perspektiv som understryker betydelsen av yttre händelser och processer för organisationen. Analyser primärt fokuserade på snäva, interna organisationskarakteristika har fått ge vika för nya, mera externt orienterade infallsvinklar.[14]

Centrala begrepp i den öppna systemmodellen är osäkerhet, överlevnad, jämvikt samt självstabilisering. En direkt konsekvens av uppfattningen av komplexa organisationer som öppna system är att dessa är utsatta för osäkerhet, även om de samtidigt är föremål för rationalitetskrav och således i behov av förutsägbarhet och säkerhet. Enligt Thompson utgör teknologin och miljön de viktigaste osäkerhetskällorna för organisationer och skillnader i dessa dimensioner resulterar i skillnader mellan organisationer. Ett väsentligt mål för organisationer blir därför att kunna minimera osäkerhetsfaktorer, i sista hand i syfte att överleva.[15]

De tankekonstruktioner som de två grundperspektiven rörande organisationer bygger på förefaller att vara oförenliga, emedan den ena (den slutna modellen) undviker osäkerhet för att uppnå förutsägbarhet medan den andra (den öppna modellen) accepterar osäkerhet och brist på förutsägbarhet. Båda synsätten förefaller att bidra med vissa sanningar, men ingendera kan ensam erbjuda en fullständig förståelse av komplexa organisationer.[16]

Utgående från de två grundperspektiven har olika beslutsuppfattningar anförts i litteraturen. **Simon** lanserade redan på 40-talet begreppet **begränsad rationalism.** Denna beslutsuppfattning innebär - kort sagt - att kravet på maximal effektivitet ersätts med krav på tillfredsställande resultat. Beslutsfattandet kännetecknas av **satisfiering** snarare än maximering. Den rationella grundsynen finns dock kvar; medlen väljs i syfte att nå explicita, fastslagna mål.[17]

Som ett alternativ till rationalismen lanserade **Lindblom inkrementalismen** eller **marginalismen**. Den avgörande skillnaden i förhållande till rationalismen ligger däri att inkrementalismen har övergivit det typiskt rationella elementet, dvs mål-medel-relationen. I stället väljs mål som passar tillbudsstående medel. Enligt en inkrementalistisk beslutssyn kan beslutsfattandet karakteriseras som ett spel mellan aktörer vilka i första hand driver sina egna, egoistiska intressen. Detta grunddrag, "the science of muddling through", innebär att beslutsfattandet utformas i termer av överenskommelser och kompromisser mellan involverade aktörer. Kraven på beslutsunderlag och förvaltningsresurser blir härigenom avsevärt mindre än i den rationella beslutsuppfattningen.[18]

3.1.2. Beslutsmodeller

För vår del borde vi nu finna någon översiktlig och systematisk **typologi** över olika beslutsuppfattningar, en typologi som inkluderar de element enligt vilka olika beslutsuppfattningar i allmänhet karakteriseras samt till vilka empiriska beslutsprocesser kan relateras.

En typologi av det slag vi här avser finner vi tex hos **Ståhlberg** som utgående från beslutsfattande kring planering opererar med fyra idealtyper av planering; trend-, teknisk, korporativ samt politisk planering. De fyra idealtyperna

karakteriseras med hjälp av ett tiotal aspekter på egenskaper i planeringen. Det föreligger ett klart samband mellan de allmänna beslutsuppfattningar vi ovan berört och Ståhlbergs idealtyper av planering. Tex den tekniska planeringen kännetecknas sålunda av egenskaper som förknippas med en rationell beslutsuppfattning, den politiska planeringen kännetecknas av egenskaper som förknippas med en inkrementell beslutsuppfattning.[19]

En för vårt ändamål lämplig typologi finner vi hos **Pfeffer**, som skiljer mellan fyra olika beslutsmodeller. Var och en av dessa modeller beskrivs och karakteriseras utgående från åtta dimensioner i beslutsfattandet. Pfeffers typologi återges i **tablå 3.**[20]

Den **rationella** beslutsmodellen (rational choice models) ställer självfallet mycket stränga krav på olika aspekter av beslutsfattandet. Den förutsätter bla att enighet om mål föreligger, att makten och kontrollen är centraliserad, att beslutsprocessen är reglerad, att informationen är omfattande och systematisk samt att själva beslutet är en logisk konsekvens av ett värdemaximerande val.[21] Inom ramen för en rationell beslutsmodell kan vi skilja mellan olika grader av rationalitet. Den rationella **idealmodellen** baserar sig enligt **Enderud** på tre centrala förutsättningar rörande beslutsfattaren.[22]

1) Beslutsfattaren har **klara och stabila mål**, dvs beslutsfattaren vet vad han vill.
2) Beslutsfattaren har **fullständig kunskap** (information) om alterna tiven och alla deras konsekvenser.
3) Beslutsfattaren antas **maximera** eller **optimera** sin nytta mm; han väljer alltid det alternativ som ger den största måluppfyllelsen.

En nästan identisk karakterisering av de grundläggande begreppen i den rationella modellen finner vi hos **Allison**. De centrala begreppen enligt honom är mål, alternativ, konsekvenser samt val. Rationalitet handlar således om ett konsekvent, värdemaximerande val inom ramen för specifiserade restriktioner.

Tablå 3. Typologi över beslutsmodeller.

	MODELL			
DIMENSION	**Rationell**	**Byråkratisk**	**Beslutsprocess/ organiserad anarki**	**Politisk makt**
Mål, preferenser	Förenliga inom och över sociala aktörer	Tämligen överensstämmande	Oklara, tvetydiga. Kan konstrueras i efterhand till rationell handling	Förenliga inom soc. aktörer, int förenliga pluralis tiskt inom organi sationen
Makt och kontroll	Centraliserad	Mindre centraliserad med större tilltro till regler	Mycket decentraliserad, anarkistisk	Varierande koalitioner oc intressegrupper
Beslutsprocessen	Reglerad, faktiskt rationell	Procedurrationalism inbyggd i program och standardiserade handlingsprocedurer	Ad hoc	Oreglerad, karakterisera av intressepå tryckning
Regler och normer	Optimeringsnorm	Prejudikat, tradition	Segmenterat och tillfälligt beslutsdeltagande	Fritt fram fö marknadskrafter na; konflikt ä legitim och vänta
Krav på info och beräkningar	Omfattande och systematisk	Begränsad genom bruket av regler och procedurer	Slumpartad insamling och bruk av info	Info används oc behandlas strate giskt
Antaganden om förhållandet handling/konsekvens	Kända åtminstone i viss utsträckning	Samstämmigt accepterande av rutiner	Oklar, tvetydig teknologi	Oenighet rörand teknologin
Beslut	Följer av värdemaximerande val	Följer av program och rutiner	Inte kopplad till målsättningen; resultat av att personer, lösningar och problem korsas	Resultat av köj slående oc växelverkan mellan intresse
Ideologi	Effektivitet	Stabilitet, rättvisa och förutsägbarhet	Lekfullhet, lös koppling, slumpmässighet	Kamp, konflikl segrare och fö lorare

Den **byråkratiska** beslutsmodellen (bureaucratic models of decision making) baserar sig rätt långt på de krav som den begränsade rationalismen förutsätter och kan därför uppfattas som en modifierad form av den rationella beslutsmodellen och dess krav på beslutsfattandet. Inom ramen för den byråkratiska modellen nöjer man sig således med ett optimalt handlingsalternativ. Makten och kontrollen är mindre centraliserad och man har framförallt större tilltro till regler, precedensfall samt standardiserade handlingsprocedurer än inom den rationella beslutsmodellen. Osäkerhetsfaktorer försöker man minimera genom att fatta relativt kortsiktiga beslut.[24]

Beslutsprocess/organiserad anarki - modellen (decision process/organized anarchy) kännetecknas för sin del bla av att målen är oklara och tvetydiga, makten och kontrollen är mycket decentraliserad och anarkistisk, själva beslutsprocessen är ad hoc-betingad och information insamlas och utnyttjas slumpmässigt. Denna modell uppvisar flera likheter med den byråkratiska modellen, men skiljer sig från denna främst genom att organisationen är mindre rationalitetsorienterad och mera svävande i sitt handlande. Beslutsprocessmodellen förutsätter att det överhuvudtaget inte existerar organisatoriska helhetsmål vilka kunde maximeras i en valsituation. Dessutom förutsätter denna modell att det inte existerar starka aktörer med klara preferenser eller aktörer som skulle besitta resurser genom vilka de strävade till att skapa sig dylika preferenser.[25]

Beslutsfattandet enligt beslutsprocessmodellen kan generellt karakteriseras som ostrukturerat, segmenterat och slumpaktigt. En konkretiserad tillämpning av denna beslutsmodell utgör den sk garbage can - modellen. Grundidén med denna sophinksmodell är att beslutspunkter ses som lägliga tillfällen till vilka deltagarna slänger varierande problem och lösningar. I en dylik situation blir ett beslut resultatet av en tolkning av flera relativt självständiga "strömningar" inom organisationen.[26]

Ett nyckelbegrepp i beslutsprocessmodellen - eller den organiserade anarkin - är **syftet** (intention) med olika aktiviteter. I avsaknad av övergripande mål antas aktiviteten vara lokaliserad till olika subgrupper i organisationen och inte heller profilerad av ett medvetet val eller planering. I en organiserad anarki förväntar man sig därför föga konsekvens eller koncensus i beteendet.[27]

Den sista beslutsmodellen kallar Pfeffer **politisk makt** (political power). Denna beslutsmodell utgår från att beslutsfattandet är politiskt till sin natur och följaktligen kännetecknas av egenskaper vilka brukar tillmätas politiskt beslutsfattande. Nyckelbegrepp i denna modell är aktörer, intressen, konflikter, förhandlingar och kompromisser. Beslutsfattandet involverar vanligen flera aktörer vilka driver sina egna mer eller mindre egoistiska intressen. Detta resulterar i sin tur i att konflikter lätt uppstår, konflikter vilka på något sätt måste lösas för att beslut överhuvudtaget skall kunna fattas.[28]

För att kunna förstå beslutsfattandet utgående från den politiska beslutsmodellen bör vi känna till **vilka** som deltar i beslutsfattandet, **vad** som determinerar varje aktörs hållning till den aktuella frågan, **vad** som determinerar varje aktörs relativa makt samt **hur** beslutsprocessen framskrider mot ett beslut, dvs - kort sagt - hur olika preferenser kombineras.[29]

Kännetecknande för den politiska beslutsmodellen är bla följande; [30]

1) Ett överskådligt antal beslutsfattare (grupper) är involverade och dessa är indelade i eller organiserade i relativt välavgränsade fraktioner.
2) Parterna har någorlunda klart formulerade mål. De vet vad de vill uppnå; frontlinjerna kan därför registreras.
3) Målen är vanligen delvis, men inte fullständigt, motstridiga.
4) Delvis motstridiga mål i kombination med en viss intressegemenskap skapar förutsättningar för förhandlingar och köpslående mellan parterna.

De ovan behandlade beslutsmodellerna - liksom teoretiska modeller i allmänhet - kan i olika syften och på olika sätt användas i empiriska analyser. I detta sammanhang kommer vi att använda modellerna som **tolkningsramar**, inom vilka de aktuella beslutsprocesserna analyseras. Vi utgår från att beslutsfattandet kring omlokalisering kan betecknas som komplext både i tid och rum. Olika sekvenser i de totala processerna kännetecknas eventuellt av olika egenskaper och kan därför eventuellt relateras till och tolkas utgående från olika beslutsmodeller.[31]

Efter att vi i det följande beskrivit de två beslutsprocesserna kommer dessa att tolkas utgående från de dimensioner enligt vilka beslutsmodellerna ovan typologiserades.

3.2. Beskrivning av två beslutsprocesser

De aktuella beslutsprocesserna kring omlokalisering av statliga verk - den ena på 60-talet, den andra på 70-talet - förefaller vid en snabb och ytlig jämförelse att ha föga gemensamt. Det gemensamma förefaller att närmast begränsa sig till temat för och utfallet av processerna - båda gällde omlokalisering av statliga verk men ingendera resulterade i faktisk omlokalisering. Det är alltså fråga om två beslutsprocesser i samma sakfråga med ett liknande utfall, vilka utspelades under helt olika tidsperioder och - som det förefaller - uppvisande betydande olikheter i fråga om yttre händelseförlopp och kännetecken. Mot en dylik, något karikerad, bakgrund inställer sig den intressanta frågan huruvida båda processerna eventuellt kännetecknades av egenskaper av fundamental betydelse för denna typ av beslutsfattande, egenskaper som i så fall var konstanta över tiden.

De två beslutsprocesserna rörande omlokalisering utgör självfallet endast en liten del av den helhet av reformförslag och -beslut, som sedan 60-talet kännetecknats dels av regionalpolitikens framväxt, dels av strävandena att utveckla förvaltningen i regional riktning. I **tabell 12** har olika sekvenser i de två beslutsprocesserna inplacerats i sitt rätta tids- och saksammanhang.

De sekvensbeslut som direkt ansluter sig till beslutsfattandet kring omlokalisering på 60-talet, utmärks med (*), de sekvensbeslut som ansluter sig till motsvarande beslutsfattande på 70-talet utmärks med (**). I övrigt inkluderas i förteckningen dels åtgärder och beslut som hänför sig till regionalpolitikens kärnområden, dels åtgärder och beslut som hänför sig till regionalpolitiken i vidsträckt mening och som kan betecknas som **kompletterande** både i förhållande till den egentliga regionalpolitiken och till omlokalisering. Förteckningen gör inte anspråk på att vara fullständig.

Tabell 12.[32] Regionalpolitisk händelseförteckning

1958		Lag om skattelättnader för industrin i norra Finland (L 190/58)
1961	*	Tillsättande av **kommittén för omlokalisering** av ämbetsverk och inrättningar (Virastojen ja laitosten sijoituskomitea)
1962	*	Betänkande av ovannämnda kommitté (kom.bet. 1962:55)
1963	*	**Reg.prop.** (34/1963) till riksdagen med förslag till lag om förflyttning av vissa ämbetsverk och inrättningar från Helsingsfors
		Tillsättande av den första sk u-områdeskommittén
1965		Åtgärder för förbättrande av verksamhetsförutsättningarna för näringslivet i u-områdena (kom.bet. 1965:B 21)
	*	**Regeringens skrivelse** till riksdagen angående **återkallande** av reg.prop. (34/1963) med förslag till lag om förflyttning av vissa ämbetsverk och inrättningar från Helsingfors
1966		De första sk u-områdeslagarna stiftas för perioden 1966-70
		Delegationen för utvecklingsområdena utses för första gången
		Lag om utvecklandet av högskoleväsendet (L 228/66)
1969		Delegationen för utvecklingsområdena; betänkande angående främjande av u-områdenas ekonomi (kom.bet. 1969:B 46)
		De andra sk u-områdeslagarna stiftas för perioden 1970-75
1970		Skolavdelning inrättas vid länsstyrelserna (F 81/70)
1971		Utvecklingsområdesfonden grundas (L 65/71)
		Social- och hälsovårdsavdelning inrättas vid länsstyrelserna (F 119/71)
1972	**	**Tillsättande av omlokaliseringskommittén** (Hajasijoituskomitea)
		Tillsättande av kommittén för mellaninstansförvaltningen (Väliportaanhallintokomitea)
1973	**	**I delbetänkande av omlokaliseringskommittén** (kom.bet. 1973:68)
		Betänkande av kommittén för lokaliseringsstyrning (Sijainninohjauskomitea, kom.bet. 1973:79)
1974	**	**Slutbetänkande, II delbetänkande, av omlokaliseringskommittén** (kom.bet. 1974:47)

Betänkande av kommittén för mellaninstansförvaltningen (kom.bet. 1974:98)

Tillsättande av centralförvaltningskommittén

** **Statsrådets principbeslut** om att verkställigheten av omlokaliseringskommitténs förslag inleds (19.12.74)

1975 ** **Decentraliseringsbyrån** vid finansministeriets organisationsavdelning inrättas

Statens investeringsfond grundas (L 74/75)

De sk tredje regionalpolitiska lagarna stiftas för perioden 1975-79

Betänkande av kommittén för lokaliseringsbegränsning (Sijainninrajoituskomitea, kom.bet. 1975:62)

I delbetänkande av statens centralförvaltningskommitté (kom.bet. 1975:120)

1976 ** Statsrådets beslut om att tre verk (myntverket, omsättningsskatterätten och strålsäkerhetsinstitutet) bör **uppgöra en plan** över sin omlokalisering samt att två verk (befolkningsregistercentralen och bilregistercentralen) bör uppgöra en plan över en regional decentralisering av vissa av sina funktioner

Betänkande av kommittén för regional utvidgning av högskoleväsendet (Korkeakoululaitoksen alueellisen laajenemisen toimikunnan mietintö, kom.bet. 1976:11)

1977 ** Statsrådets beslut om att sex verk (försäkringsdomstolen, statens frökontrollanstalt, statens lantbrukskemiska anstalt, vilt- och fiskeriforskningsinstitutet samt veterinärmedicinska högskolan) bör **uppgöra en plan** över sin omlokalisering

** **Anslag i statsbudgeten** för två verk (myntverket och strålsäkerhetsinstitutet) för **planering av sin utflyttning** och byggnadsverksamhet

Lokalförvaltningskommitténs II betänkande (kom.bet. 1977:64)

1978 II delbetänkande av statens centralförvaltningskommitté (kom.bet. 1978:22)

Betänkande av arbetsgruppen för översyn av länsstyrelsens organisation (kom.bet. 1978:32)

1979 ** **Anslag i statsbudgeten** för fyra verk (omsättningsskatterätten, vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, statens lantbrukskemiska anstalt samt statens frökontrollanstalt) för **planering av sin utflyttning** och byggnadsverksamhet

Giltighetstiden för de sk tredje regionalpolitiska lagarna förlängs, med vissa modifieringar, till utgången av 1981

Betänkande avgivet av kommittén för utredning av den offentliga personalens rättsliga ställning, I delbetänkande (kom.bet. 1979:26)

1980 ** **Ospecifiserade anslag** i statsbudgeten för omlokaliseringar (under varierande momentbeteckningar)

** **Tre reg.prop.** till riksdagen om utlokalisering av statens frökontrollanstalt till Loimaa (200/1980), statens lantbrukskemiska anstalt till S:t Michel (201/1980) samt vilt- och fiskeriforskningsinstitutet till Uleåborg och Rimito (202/1980)

1981 ** Tillsättande av kommittén för **personalfrågor** vid decentralisering

De sk fjärde regionalpolitiska lagarna stiftas för perioden 1982-89

Betänkande avgivet av kommittén för utredning av den offentliga personalens rättsliga ställning, II delbetänkande (kom.bet. 1981:22)

1982 Normkommissionens betänkande (kom.bet. 1982:21)

** Betänkande avgivet av kommittén för **personalfrågor** vid decentralisering (kom.bet. 1982:25)

I delbetänkande av den II kommittén för förnyande av förvaltningen i mellaninstans (kom.bet. 1982:71)

Betänkande avgivet av kommissionen för organisering av förvaltningen i Tavastehus-Birkalands län (kom.bet. 1982:74)

Betänkande avgivet av kommissionen för organisering av förvaltningen i Uleåborgs och Kajanalands län (kom.bet. 1982:75)

Betänkande avgivet av kommissionen för organisering av förvaltningen i Egentliga Finlands-Satakunta län (kom.bet. 1982:77)

1983 Betänkande avgivet av kommunernas självstyrelsekommitté (kom.bet. 1983:3)

II delbetänkande av den II kommittén för förnyande av förvaltningen i mellaninstans (kom.bet. 1983:57)

** **Riksdagens skrivelse till regeringen** om att den inte hunnit slutföra behandlingen av ovannämnda tre reg.prop. (200/1980, 201/1980 och 202/1980)

** **Två reg.prop.** till riksdagen om utlokalisering av statens frökontrollanstalt till Loimaa (119/1983) och vilt- och fiskeriforskningsinstitutet till Uleåborg och Rimito (123/1983)

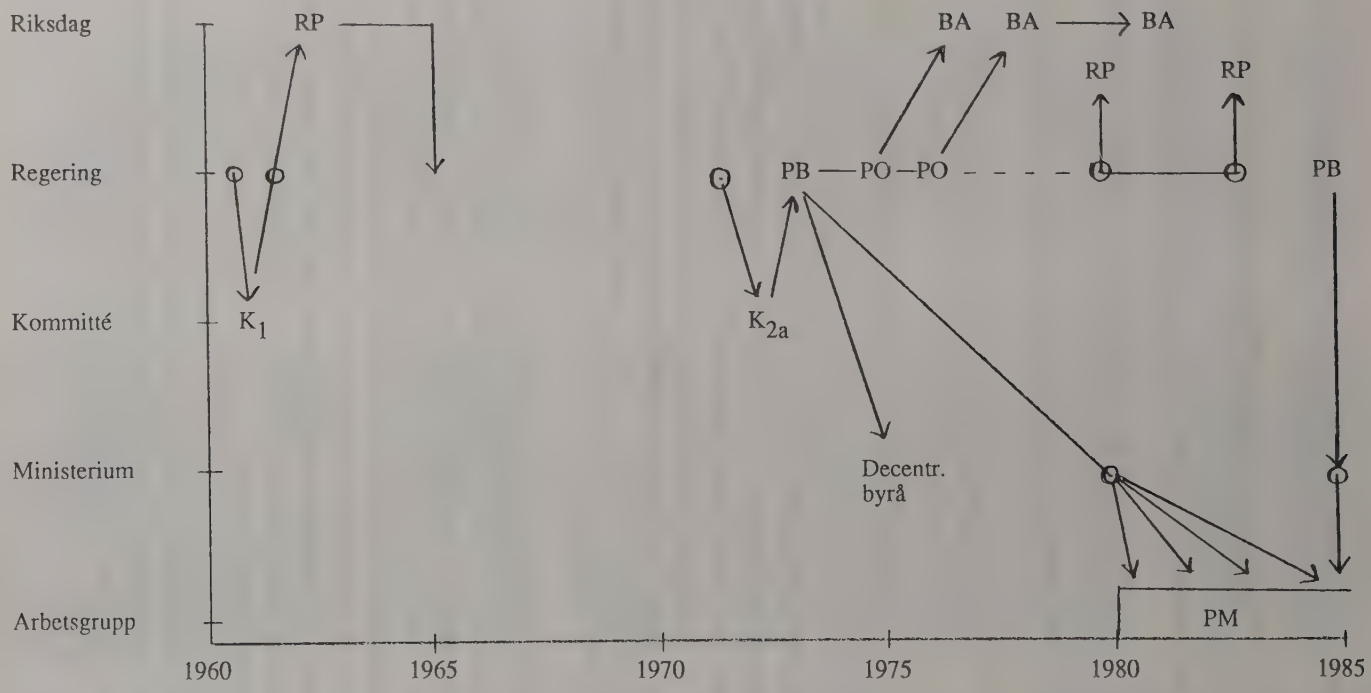
1985	**	**Lag om flyttning** av statens frökontrollanstalt från Helsingfors till Loimaa stad (509/85)
		Statsrådets principbeslut angående åtgärdsprogram för huvudstadsregionens särproblem (11.7.85)
1986		Betänkande avgivet av regionalpolitiska kommissionen (1986:6)
		Betänkande av normarbetsgruppen; normgivning inom centralförvaltningen (1986:10)
		Betänkande av kommittén för decentralisering av förvaltningen (kom.bet. 1986:12)
1987		Betänkande avgivet av regionförvaltningskommittén (kom.bet. 1987:47)
1988		Ny regionalpolitisk ramlag; Lag om regionalpolitik (L 1168/88)

Omlokaliseringspolitiken har - som vi konstaterade i **kapitel 2** - aldrig varit starkt integrerad i regionalpolitiken. Det var fallet i synnerhet på 60-talet, ett decennium under vilket regionalpolitiken - eller u-områdespolitiken som den då kallades - successivt antog mera etablerade verksamhetsformer. När den första sk u- områdeskommittén tillsattes 1963 låg en regeringsproposition i riksdagen rörande omlokalisering. Och när de första sk u-områdeslagarna stiftades 1966 hade den första beslutsprocessen rörande omlokalisering redan avslutats, som resultatlös.[33]

Slutet av 60-talet kännetecknades bla av en regional utbyggnad av högskoleväsendet. Under 70-talet utvecklades den regionalpolitiska lagstiftningen, regionalpolitiken institutionaliserades, tex U-områdesfonden grundades 1971, frågan om omlokalisering tog ny fart samtidigt som förvaltningen i mellaninstans började utredas osv. Omlokaliseringsproceduren fortskred under varierande former och tilltagande tröghet hela 70-talet och ända in på 80-talet. Utvecklandet av statens centralförvaltning utreddes och i medlet av 80-talet utreddes än en gång bla utvecklandet av regionalpolitiken samt hur förvaltningen kunde decentraliseras.

De två beslutsprocesser vi här är intresserade av bör alltså ses mot bakgrund av en dylik reformmiljö. I **tablå 4** har de två processerna i komparativt syfte inplacerats enligt beslutsnivå och tid.

Tablå 4. Två beslutsprocesser; sekvenser över beslutsnivåer och tid.



RP = regeringsproposition
K = kommitté

PB = principbeslut
PO = planeringsorder

BA = budgetanslag
PM = promemoria

Sekvensmönstret för de två beslutsprocesserna antar helt olika profiler. Processen i början av 60-talet uppvisar en mycket rätlinjig och överskådlig profil både i tid och rum. Den omspänner endast några år och de involverade beslutsorganen och nivåerna påminner i det närmaste om en idealbild för statligt beslutsfattande. Det speciella med denna beslutsprocess begränsar sig närmast till dess slutskeden i och med att regeringen efter drygt två års behandling i riksdagen återtog sin proposition 1965.

Den senare beslutsprocessen, som initierades i början av 70-talet, uppvisar däremot en just sådan komplexitet i tid och rum som numera är kännetecknande för mera omfattande eller kontroversiella beslutsprocesser. Profilen för denna process kunde förliknas vid en långdans med många svängar på olika estrader- till allt långsammare takter.

I fråga om typ **av politiska** aktörer kännetecknades den första beslutsprocessen av att alla centrala faser i processen initierades av borgerliga, i regel, majoritetsregeringar i vilka agrarförbundet (centerpartiet) ingick i samtliga. Riksdagens sammansättning vid dessa tider var dessutom klart borgerlig.

Den 1961 tillsatta kommittén hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att flytta centrala ämbetsverk och därmed jämförbara inrättningar från Helsingfors till andra delar av landet samt att utreda vilka byggnadsprojekt som dylika åtgärder skulle förutsätta. Kommitténs sammansättning var följande: gen. dir. Jussi Lappi-Seppälä (byggnadsstyrelsen), Johannes Virolainen (AF/CP), stadsdir. Erkki Lindfors (Tammerfors), Esko Rekola (obunden) samt Paul Paavela (SDP). Kommitténs enhälliga lagförslag innebar att sex statliga verk föreslogs omlokaliserade dels till Kuopio (K), dels till Jockis (J).[34]

Tabell 13. Kommitténs förslag till omlokaliseringar

1. Kolonisationsstyrelsen	(K)
2. Statens frökontrollanstalt	(J)
3. Statens lantbrukskemiska laboratorium (sedermera anstalt)	(J)
4. Folkpensionsanstalten	(K)
5. Statens olycksfallsverk	(K)
6. Försäkringsdomstolen	(K)

I mars 1963 avlät **Karjalainens** borgerliga majoritetsregering en proposition (34/1963) som till innehållet var identisk med kommitténs förslag. Den drygt två år långa riksdagsbehandlingen komplicerades dock till den grad att **Virolainens** borgerliga majoritetsregering på sommaren 1965 återtog propositionen.[35] Omfattningen och arten av dessa komplikationer skall vi ingående analysera om en stund.

Regeringssammansättningarna under den andra beslutsprocessen uppvisar betydligt större variation är under den första beslutsprocessen. Detta är i och för sig naturligt mot bakgrund av att den senare processen sträckte sig över en avsevärt längre tidsperiod. För finska förhållanden ovanligt många olika regeringskombinationer finns representerade; både socialistisk och borgerlig minoritetsregering, majoritetsregering av rent borgerlig respektive rödmyllefärg samt tjänstemannaregering. Centerpartiet satt med i alla dessa regeringar, med undantag för **Paasios** socialdemokratiska minoritetsregering. I motsats till den första beslutsprocessen var nu även vänsterpartierna, och framförallt socialdemokraterna, vanligen representerade i de aktuella regeringarna.

Paasios minoritetsregering tillsatte 1972 den parlamentariskt sammansatta **omlokaliseringskommittén** (hajasijoituskomitea). Kommittén hade i uppgift att bla utreda vilka statliga verk som kunde omlokaliseras och föreslå lämpliga lokaliseringsorter för dessa samt att utreda hur omlokalisering kunde främjas genom decentralisering av beslutanderätt.[36] Hälften av kommitténs medlemmar var riksdagsledamöter. Deras regionala hemvist låg i valkretsar i norra och mellersta Finland. Socialdemokraterna förefaller att ha varit starkt representerade i kommittén. I två betänkanden presenterade kommittén ett omfattande förslag till omlokaliseringar. Totalt 30 statliga verk med ca 6.000 anställda föreslogs helt eller delvis omlokaliserade. Förslagen skulle enligt kommittén verkställas under slutet av 70-talet och början av 80-talet.[37]

Tolv städer på olika håll i landet föreslogs som mottagarorter. Av dessa befinner sig fyra i södra Finland, fem i mellersta delarna av landet samt tre i norra Finland. I termer av antal anställda skulle enligt förslagen ungefär hälften av de ca 6.000 arbetsplatserna ha tillfallit de utvalda städerna i mellersta Finland, knappt 2.000 hade tillfallit norra Finland samt knappt 1.000 arbetsplatser hade tillfallit de utvalda städerna i södra Finland. Av de enskilda

städerna kunde Uleåborg och Vasa räkna med de största tillskotten av arbetsplatser. Dessa orter - eller valkretsar - var även väl företrädda i kommittén.

Omlokaliseringskommittén gjorde sammantaget ett mycket omfattande utredningsarbete. Till sitt förfogande hade den fem heltidsanställda funktionärer, den hörde nästan 100 sakkunniga, den undersökte förutsättningarna för omlokalisering för 101 statliga verk och inrättningar och den besökte ungefär 20 orter. I anslutning till kommittéarbetet företogs dessutom flera rätt ambitiösa specialutredningar; tex attitydundersökning, kontaktundersökning, kommunikationsutredning samt sammanställning av remissutlåtanden.[38]

På basen av dylika utredningar indelade kommittén de 101 verken i **tre** kategorier:[39]

1) Institutioner som bör förbli i Helsingforsregionen.
2) Institutioner som kräver ytterligare utredning innan eventuella beslut om omlokalisering fattas.
3) Institutioner som kan, och bör, omlokaliseras.
   (De i **tabell 14** nämnda verken).

Kommittén föreslog ytterligare att statsrådet skulle fatta ett **principbeslut** som innehöll ställningstaganden till omlokalisering, vilka verk som skall flyttas, lokaliseringsorter, tidtabell, verkställande organisation mm. Ett statsrådsbeslut fattades också i december 1974. Detta beslut innebar emellertid inget konkret ställningstagande till omlokalisering från regeringens sida. Beslutet är allmänt till sin natur och betonar delvis andra typer av åtgärder än de som var tongivande i kommitténs förslag.[40]

I beslutet konstateras sålunda att statsrådet anser det viktigt att man vid förverkligandet av omlokalisering fäster speciell vikt vid lokalisering av **nya** funktioner och **nya** statliga verk samt vid **decentralisering av beslutanderätt** till förvaltningen i mellaninstans. I beslutet konstateras ytterligare att åtgärder rörande planering, förverkligande och uppföljning av omlokaliseringsförslagen i mån av möjlighet bör företas utgående från de principer som framförts i kommittén.

Tabell 14. Omlokaliseringskommitténs totala förslag till omlokaliseringar

Statligt verk	Flyttningsort	Flyttningsår
Meteorologiska institutet	Jyväskylä	1977
Statens studiestödscentral	"	1977
Folkpensionsanstalten (ADB-enheten)	"	1978
Statistikcentralen (ca 2/3)	"	1980
Kadettskolan	Joensuu	1979
Skogsforskningsinstitutet	"	1979
Stridsskolan	"	1981
Lantmäteristyrelsen	Vasa	1982
Topografkåren	"	1982
Omsättningsskatterätten	"	1977
Patent- och registerstyr.	"	1979
Forststyrelsen	Kuopio	1979
Krigsolycksfallsarkivet (senare sammanslaget med olycksfallsverket)	"	1980
Olycksfallsverket	"	1980
Myntverket	Rovaniemi	1977
Vilt- och fiskeri-forskningsinstitutet	Uleåborg	1977
Televa (delar)	"	1980
Post- och telestyrelsen (delar)	"	1982 & 1983
Strålfysikaliska inrättningen	Tavastehus	1977
Televa (delar)	Kajana	1977
Bilregistercentralen	"	1980
Statens lantbrukskemiska anstalt	S:t Michel	1978
Statens frökontrollanstalt	"	1977
Befolkningsregistercentralen	"	1980
Näringsstyrelsen	Lahtis	1977
Försäkringsdomstolen	"	1978
Sjöfartsstyrelsen	Åbo	1979
Havsforskningsinstitutet	"	1979
Polisinstitutet	Tammerfors	1978
Statistikcentralen (ca 1/3)	"	1980

Enligt regeringens beslut skulle de fortsatta åtgärderna vidtas i samarbete med ifrågavarande ministerier och berörda centralorganisationer. För dylika

uppgifter beslöts slutligen att en **decentraliseringsbyrå** inrättas vid finansministeriets organisationsavdelning 1975, vilket även skedde.[41] Finansministerposten innehades vid dessa tider för övrigt av centerpartiets dåvarande ordförande **Johannes Virolainen.**

Det stora engångsbeslutet rörande omlokalisering som kommittén av allt att döma enligt svensk modell hade i tankarna fattades aldrig. I stället kom den fortsatta beredningen av frågan att kännetecknas av de "små och stapplande stegens" politik. Endast små bitar av den föreslagna reformhelheten bröts ut och blev föremål för ytterligare åtgärder. År 1976 och 1977 fattade sålunda **Miettunens** (III) centerminoritetsregering (CP, SFP och LFP) beslut om att **nio** statliga verk bör uppgöra en **flyttningsplan** för sin egen del. De flesta av dessa verk har uppgjort en dylik plan. Andre finansminister i denna regering var **Jouko Loikkanen** (CP), som starkt engagerade sig i omlokaliseringsfrågan. Åren 1977 och 1979 intog riksdagen i statsbudgeten **anslag för planering** av flyttningen av sex av de ovan avsedda nio verken. Under 80-talet har dessa anslag inte direkt kopplats till enskilda verk utan de har haft karaktären av allmänna, ospecifiserade anslag förknippade med omlokaliseringsfrågor.[42]

I november 1980 avlät **Koivistos** (II) majoritetsregering tre regeringspropositioner till riksdagen innebärande att **tre** statliga verk föreslogs omlokaliserade.[43] Emedan dessa propositioner inte hann slutbehandlas före riksdagsvalet 1983 förföll dessa. I oktober 1983 avlät dock **Sorsas** (IV) majoritetsregering två propositioner enligt vilka två av de tidigare berörda tre verken på nytt föreslogs omlokaliserade. Ett verk, statens lantbrukskemiska anstalt, hade fallit ur bilden. Sommaren 1985 godkände riksdagen den ena propositionen enligt vilken statens frökontrollanstalt flyttas från Helsingfors till Loimaa stad. Den andra propositionen - rörande vilt- och fiskeriforskningsinstitutet - förföll i och med riksdagsvalet 1987.[44]

Omlokaliseringsfrågan behandlades under första hälften av 80-talet bla i regeringens aftonskola. Tex i oktober 1981 föreslog socialdemokraterna i detta forum att regeringen skulle fatta ett principbeslut om att avstå från fortsatta strävanden till omlokaliseringar. På centerpartiets initiativ bordlades emellertid frågan.[45] Beredningen har sedermera huvudsakligen ägt rum inom ramen för diverse arbetsgrupper vid finansministeriet. Speciell uppmärksamhet har fästs vid frågor rörande tryggandet av personalens ställning vid omlokali-

sering, det administrativa och juridiska förfarandet samt kostnaderna för omlokalisering.[46]

De senaste årens händelser i anslutning till omlokaliseringsfrågan uppvisar en hel del inkonsekventa och överraskande drag. I sitt regeringsprogram från 1983 konstaterade **Sorsas** (IV) regering bla att en kommitté skall tillsättas för att utreda decentralisering av förvaltningen samt att målet är att decentralisera uppgifter och kompetens i sådan utsträckning att man kan avstå från att omlokalisera hela verk.[47]

En dylik kommitté tillsattes och den avgav sitt betänkande 1986.[48] Å andra sidan fattade statsrådet sommaren 1985 ett omfattande **principbeslut** om åtgärdsprogram för **huvudstadsregionens** särproblem.[49] Åtgärdsprogrammet berör flera sektorer; utvecklandet av bostadsförhållandena, tomtfrågor, trafik, social- och hälsovård, utbildning samt regionförvaltning. En ytterligare komponent i programmet är förslag i syfte att begränsa tillväxten i huvudstadsregionen, främst ifråga om den offentliga förvaltningen. Och i det sammanhanget aktualiserades frågan om omlokalisering av statliga verk än en gång.[50]

Som en del av dylika begränsande åtgärder fick sålunda en arbetsgrupp i uppdrag att utreda eventuella omlokaliseringar. Utredningen innefattade totalt 182 i huvudstadsregionen befintliga statliga verk på central och regional nivå med en sammanlagd personalstyrka på ca 30.000. Det totala antalet statligt anställda i huvudstadsregionen uppgick i slutet av 1984 till ca 53.000. Verken indelades enligt följande fyra lokaliseringsalternativ:[51]

1) verk som skall vara lokaliserade till Helsingfors-udden eller till andra centrumområden i dess närhet
2 verk som lokaliseras till region- och övriga centra inom huvudstadsregionen
3) verk som kan fungera på annat håll i Nyland på pendelavstånd från huvudstadsregionen samt
4) verk som kan lokaliseras till andra delar av landet.

Arbetsgruppen föreslog att 19 verk hänförs till det tredje och 15 verk till det fjärde lokaliseringsalternativet. Den totala personalstyrkan för de 19 verk som

fjärde lokaliseringsalternativet. Den totala personalstyrkan för de 19 verk som hänfördes till det tredje lokaliseringsalternativet uppgår till ca 2.200, för de 15 verk som enligt arbetsgruppen kunde omlokaliseras utanför Nyland till endast 670. Av dessa verk är ett tiotal sådana som redan på 70-talet föreslogs omlokaliserade.

Arbetsgruppen underströk att dess förslag inte kan jämföras med omlokaliseringskommitténs förslag från 70-talet. Eventuella omlokaliseringar aktualiseras endast i den utsträckning och takt som utrymmesproblemen för enskilda verk förutsätter. Såväl frågor rörande exakt mottagarort som tidtabell har alltså lämnats öppna för förhandlingar. Å andra sidan var arbetsgruppen ändå tvungen att beakta de beslut om planering av flyttning som statsrådet fattade i slutet av 70-talet för några verks del.[52]

I budgetförslaget för 1986 föreslog regeringen att **skogsforskningsinstitutet** skulle flyttas till **Joensuu**. Förslaget väckte mycket uppmärksamhet och kritik på olika håll. Riksdagen godkände inte förslaget. Kännetecknande för dylika förslag kan vi sålunda i budgetförslaget för 1988 läsa att skogsforskningsinstitutets centralenhet skall förläggas till **Vanda**. Samtidigt konstateras att ökningen i institutets personal koncentreras till dess forskningsinstitutioner, vilka finns på olika håll i landet.[53] Ovannämnda arbetsgrupp tog inte ställning till skogsforskningsinstitutets framtida lokalisering med hänvisning till att frågan fortfarande utreds.[54]

Statsrådets principbeslut från 1985 innebar alltså bla startskottet till den senaste fasen i behandlingen av omlokaliseringsfrågan. Utgångspunkterna för och ambitionerna med beredningen är nu emellertid **väsentligt** annorlunda än under tidigare decennier. Den regionala dimensionen i de planerade omlokaliseringarna har avsevärt begränsats. Nu är det i hög grad fråga om "interna" omplaceringar inom huvudstadsregionen - och Nyland. Huruvida denna omprioritering av reformambitionerna kan tolkas som ett beaktande av de lärdomar som tidigare reformförsök givit är svårt att bedöma.[55]

3.3. Aktivitet och preferenser i beslutsfattandet

Bland de enskilda dimensioner enligt vilka vi tidigare karakteriserade olika beslutsmodeller framstår mål-medel-dimensionen som den kanske mest centrala. Olika föreställningar om förekomsten och betydelsen av mål och medel samt relationen mellan dessa intog en central position. Vår bedömning är att det som i dessa avseenden är kännetecknande för en beslutsprocess är av betydelse även för övriga egenskaper som kommer att kännetecknа denna process. Vi utgår alltså från att en analys av uppfattningar kring mål och medel möjliggör vissa allmänna karakteriseringar av konkreta beslutssituationer.

En analys av beslutsfattandet utgående från en mål- och medeldimension förutsätter i princip att vi har en uppfattning om vilka dessa mål och medel kan ha varit. Det kan genast slås fast att det inte är någon lätt uppgift att entydigt ange vad som är att beteckna som mål respektive medel i beslutsprocesserna rörande omlokalisering. Detta tyder i sig på att beslutsfattandet inte kännetecknades av klara mål-medel-föreställningar, speciellt under de sista sekvenserna av ifrågavarande beslutsprocesser. Möjligheterna att bedöma preferensstrukturen hos olika aktörer är dessutom beroende av i vilken utsträckning denna är empiriskt dokumenterad.

En framkomlig väg är att analysera vissa aktörers inställning till de **beslutsförslag** för vilka denna inställning finns empiriskt dokumenterad. Efter en dylik kartläggning och analys torde vi även bättre kunna ta ställning till förekomsten och betydelsen av en mål- och medelföreställning - och andra beslutsdimensioner - i beslutsfattandet kring omlokalisering.

3.3.1. Preferenser hos byråkratin, intresseorganisationer samt övriga myndigheter och organ

Vi inleder analysen av beslutsfattandet kring omlokalisering genom att skapa oss en **allmän bild** av preferensstrukturen hos olika typer av aktörer i fråga om omlokalisering. Detta görs i två steg. Först granskas byråkratins, intresseorganisationernas samt vissa övriga myndigheters och organs inställning till bestämda beslutsförslag. Därefter granskas separat partiernas inställning i frågan. Analysen begränsas av att empiriskt relevant data är tillgängligt endast

i begränsad utsträckning och för vissa delar av de totala beslutsprocesserna.

Vad gäller ovannämnda aktörskategorier begränsar vi oss därför till beslutsprocessen på 70-talet. Genom en sekundäranalys av uppgifter i kommittébetänkandet från 1974 har vi möjlighet att skapa oss en uppfattning om de huvudsakliga gränslinjerna mellan anhängare och motståndare till omlokalisering inom byråkratin, intresseorganisationer, universitet och högskolor samt regionala organ av varierande natur. Konkret är det fråga om inställningen hos dessa myndigheter och organ till de **konkreta** förslag till omlokalisering som presenterades av omlokaliseringskommittén i dess delbetänkande 1973 varvid sammanlagt 19 verk föreslogs omlokaliserade. Basmaterialet ingår i remissvar till detta betänkande.

Ställningstagandena indelas i tre kategorier; positiva, negativa samt tar ej ställning. I sammanställningen återges bla antalet och andelen negativa ställningstaganden inom respektive verks- och organisationskategori.

För byråkratins del skiljer vi mellan de verk som föreslogs omlokaliserade och övriga verk. Den sistnämnda kategorin innefattar här endast ministerierna samt några centrala ämbetsverk. Den tredje kategorin består av de viktigaste arbetsmarknads- och tjänstemannaorganisationerna, den fjärde kategorin av universitet och högskolor. Kategorin regionala organ innefattar fyra typer av myndigheter och organisationer: länsstyrelser, landskapsförbund, regionplaneförbund, handelskamrar samt kommunala organ.[56]

Två kategorier av verk/organisationer ställde sig klart mera negativa än övriga kategorier. Det gäller arbetsmarknads- och tjänstemannaorganisationerna (92 %) och de verk som föreslogs omlokaliserade (82 %). För den förstnämnda kategorin finner vi endast **ett** positivt ställningstagande av totalt 24. Dessa två kategorier av verk/organisationer kan även anses ha berörts mest av frågan. Detta skulle i så fall indikera att negativ inställning tenderar samvariera med grad av berördhet; dvs ju mera berörd ett verk/en organisation är desto mera negativ tenderar organet förhålla sig till konkreta förslag till omlokalisering.

Tabell 15. Ställningstaganden till konkreta förslag till omlokalisering hos olika typer av verk och organisationer

Typ av verk/ organisation	Antal verk/ organisationer	Antal ställningst.	**Negativa** ställningst. n	%
Verk som föreslogs omlokaliserade	18	17	14	**82**
Ministerier/ centrala ämbetsverk	16	51	21	**41**
Arbetsmarknads- och tjänstemanna-organisationer	11	24	22	**92**
Universitet och högskolor	15	27	18	**67**
Regionala organ	80	122	78	**64**
- länsstyrelser	(12)	(20)	(9)	(**45**)
- landskapsförbund	(20)	(35)	(24)	(**69**)
- regionplaneförbund	(20)	(24)	(19)	(**79**)
- handelskamrar	(15)	(17)	(13)	(**76**)
- kommunala organ	(13)	(26)	(13)	(**50**)
Totalt	140	241	153	**63**

Hur det förhåller sig härmed skall vi närmare granska i **kapitel 5** i vilket just byråkratins och intresseorganisationernas ställningstaganden och argumentering kommer att analyseras.

Andelen negativa ställningstaganden är för ministeriernas del förvånansvärt lågt (41 %). En väsentlig förklaring härtill är att en lika stor andel av ställningstagandena faller inom kategorin tar ej ställning, vilket i sin tur kan tolkas som en viss ovilja inom ministerierna att explicit ta ställning till konkreta förslag.

Universitet och högskolor samt regionala organ förhöll sig i ungefär samma utsträckning negativa till de framlagda förslagen. För båda dessa kategorier kan en mycket klar regional dimension i ställningstagandena utläsas. De sk nya universiteten och högskolorna i mellersta och norra delarna av landet - vilka berördes i **kapitel 2** - ställde sig i regel positiva till förslagen. Detta gällde i synnerhet om ett verk föreslogs omlokaliserat till den egna regionen. De gamla universiteten och högskolorna i södra Finland ställde sig lika konsekvent negativa till förslagen.

Samma regionala tänkande präglade ställningstagandena hos de regionala organen. Nästan utan undantag förhöll sig dessa organ positiva såvida ett verk föreslogs omlokaliserat till den egna regionen, om så inte var fallet intogs en negativ ståndpunkt. Förespråkarna för att ett bestämt verk omlokaliseras i enlighet med förslagen blev därmed per definition färre än motståndarna, vilket förklarar varför andelen negativa ställningstaganden även för de regionala organen blir relativt hög. Det lokala och regionala revirtänkandet avslöjades i all sin nakenhet. Ställningstagandena för de regionala organen vittnar också om den mellanregionala dragkamp som för deras del var kännetecknande i omlokaliseringsfrågan.

3.3.2. Innehållsanalys av två riksdagsdebatter

Det vore naturligt att analysera även partiernas preferenser utgående från deras remissvar. Nu förhåller det sig emellertid på det sättet att de politiska partierna inte avgav remissvar till omlokaliseringskommittén. Vi får därför nöja oss med en annan typ av data som dock mindre exakt mäter enskilda partiers inställning till omlokalisering, generellt eller konkret. Partiernas preferenser kan i viss utsträckning rekonstrueras genom att analysera deras agerande vid riksdagsbehandlingen av omlokaliseringsfrågan. Denna typ av data har å andra sidan den fördelen att den sista fasen av de två beslutsprocesserna därmed systematiskt kan jämföras med varandra.

Denna typ av material mäter i första hand aktivitet och inställningar hos enskilda riksdagsledamöter inom olika partier i den form och utsträckning de kom till uttryck i plenum vid I och II behandling av frågan. Vi mäter alltså inte olika partiers "officiella" inställning - såvida dylika överhuvudtaget exis-

terade vad gäller inställning till konkreta förslag till omlokalisering. Härtill kommer att det kan föreligga en diskrepans mellan "tungans bekännelser" i plenum och det sätt varpå ledamöterna faktiskt agerade vid omröstningar och i utskottsbehandling. Utöver ovannämnda innehållsanalys kommer vi därför att komplettera bilden genom att även granska partiernas agerande vid omröstningar och utskottsbehandling av frågan.

Riksdagsfasen för den tidigare processens del inföll i medlet av 60-talet, för den senare processens del 20 år senare, dvs i medlet av 80-talet. Signifikativt för det offentliga beslutsfattandet på 60-talet föregicks denna riksdagsfas **inte** av ett omfattande utredningsskede som i nämndvärd grad skulle ha involverat även förvaltningen och intresseorganisationerna. Processen var därför som helhet betraktad starkt orienterad till regerings- och framförallt riksdagsplanet. Den senare processen föregicks däremot av en omfattande utredningsfas uppvisande de typiskt korporativa drag som kännetecknar dagens offentliga beslutsfattande. Regerings- och riksdagsfasen utgjorde i denna process således endast slutfaserna i en totalt sett mycket utdragen processhelhet.

Vad sakinnehållet beträffar är de två riksdagsfaserna däremot relativt jämförbara. I båda fallen hade riksdagen att ta ställning till en innehållsligt mycket begränsad regeringsproposition. I det tidigare fallet var det fråga om en proposition enligt vilken **sex** statliga verk föreslogs omlokaliserade, i det senare fallet en proposition enligt vilken **ett** verk föreslogs omlokaliserat.

I syfte att kartlägga riksdagsledamöternas och därmed de politiska partiernas preferensstrukturer till ifrågavarande omlokaliseringsförslag **innehållsanalyserades** de två riksdagsdebatterna.[57] Analysenheten utgjordes av ett textstycke. Analysen omfattade totalt 87 debattinlägg för 1965 och 110 inlägg för 1985. Det totala antalet analysenheter blev ungefär detsamma för båda åren; 332 respektive 337. I analysen skiljdes mellan tre olika aspekter av sakfrågan; **principiell** inställning till omlokaliseringspolitik, inställning till de **verk** som föreslogs omlokaliserade samt inställning till de föreslagna **mottagarorterna**.

Analysenheterna fördelades på fyra **attitydkategorier** på basen av om de uttryckte en **positiv, neutral** eller **negativ** inställning till någon av de ovannämnda aspekterna av sakfrågan. Den fjärde kategorin bildades av icke-

relevanta enheter, dvs enheter som inte berörde någon av de tre aspekterna. Vi begränsar analysen till de fyra största partierna.

Tabell 16. Aktivitet i två riksdagsdebatter bland ledamöter för de fyra största partierna

	NSP	AF/CP	SDP	DFFF	Tot.
1965					
Antal riksdagsledam. tot.	32	53	38	47	170
Antal debattdeltagare	5	24	9	11	49
Antal debattinlägg	7	37	15	20	79
Antal inlägg/ debattdeltagare	1,4	1,5	1,7	1,8	1,6
Antal analysenheter	26	153	59	70	308
1985					
Antal riksdagsledam. tot.	44	37	57	27	165
Antal debattdeltagare	12	6	12	3	33
Antal debattinlägg	47	19	20	9	95
Antal inlägg/ debattdeltagare	3,9	3,2	1,7	3,0	2,9
Antal analysenheter	124	80	80	22	306

Riksdagsdebatten 1965 engagerade 29 % av dessa partiers riksdagsledamöter. Aktiviteten fördelade sig emellertid mycket ojämnt mellan de olika partierna. AF/CP (agrarförbundet/centerpartiet) var det överlägset mest aktiva partiet.

Det stod för ungefär hälften av all aktivitet både i termer av antal debattdeltagare och antal debattinlägg samt följaktligen även i termer av analysenheter. Däremot fördelade sig antalet inlägg per debattdeltagare mycket jämnt för alla fyra partier.

Riksdagsdebatten 20 år senare - 1985 - engagerade en något mindre andel av dessa partiers riksdagsledamöter, dvs 20 %. Aktivitetsprofilen var nu en helt annan. NSP (nationella samlingspartiet) framstod nu som det mest aktiva partiet. Det stod för ungefär hälften av alla inlägg i denna debatt. CP var förvånansvärt passivt. Dessutom kan noteras att det genomsnittliga antalet inlägg per debattdeltagare nu var betydligt högre än 1965. Detta gäller för alla partier förutom SDP (socialdemokratiska partiet). Denna omständighet antyder att debatten nu i högre grad utspann sig mellan några aktivister inom respektive parti.

Utgående från denna partiaktivitet fördelar sig analysenheterna enligt ovannämnda aspekter på omlokaliseringsfrågan och enligt ovannämnda attitydskala som i **tabell 17.**

Fördelningen av analysenheterna visar klart att tyngdpunkten i de två debatterna låg på olika aspekter av omlokaliseringsfrågan. Debatten 1965 hade i hög grad karaktären av en principdebatt kring omlokalisering. Framförallt AF/CP förhöll sig principiellt positivt till omlokalisering. Företrädarna för de övriga partierna förhöll sig mera neutralt till omlokalisering. Det bör noteras att inget parti - DFFF (Demokratiska Förbundet för Finlands folk) i viss mån undantaget - starkt motsatte sig omlokalisering av principiella skäl. Varken de verk (6 st) eller de orter (2 st) som berördes i regeringens proposition blev däremot föremål för någon större debatt 1965.

Debatten 1985 utgör i flera avseenden närmast en spegelbild av den 20 år tidigare förda debatten. I den nu aktuella regeringspropositionen berördes endast ett verk (statens frökontrollanstalt) och endast en ort (Loimaa). Icke desto mindre låg tyngdpunkten i debatten på ortsfrågan. Riksdagsledamöterna inom alla partier - förutom DFFF - ställde sig negativa till regeringens val av omlokaliseringsort, alltså även företrädare för de dominerande regeringspartierna CP och SDP.

Tabell 17. Inställning till olika aspekter av omlokalisering i två riksdagsdebatter hos riksdagsledamöter för de fyra största partierna (+ = passiv, 0 = neutral, - = negativ)

	Parti							
	1965				1985			
Aspekter/ attityder	NSP	AF/CP	SDP	DFFF	NSP	CP	SDP	DFFF
Princip								
+	6	62	1	-	5	-	3	1
0	7	33	15	10	15	8	14	1
-	5	3	9	12	19	2	19	-
Verk								
+	-	3	1	3	7	3	1	-
0	-	-	1	8	3	1	5	1
-	-	-	1	-	9	2	3	-
Ort								
+	3	8	8	9	14	1	1	11
0	1	-	2	6	3	14	6	-
-	-	1	3	-	36	31	23	-
Irrel.	4	43	18	22	13	18	5	8
Tot.	26	153	59	70	124	80	80	22

En generell iakttagelse - och samtidigt en intressant detalj - är att den procentuella fördelningen mellan det totala antalet positiva och negativa inställningar för respektive år är exakt densamma, dvs 24,6 % och 75,4 %. Ett ytterst centralt tillägg till detta är dock att år 1965 står 25 % för andelen **negativa** ställningstaganden, år 1985 står denna siffra för andelen **positiva** ställningstaganden! I ljuset av dessa siffror förefaller riksdagsopinionen ha genomgått en dramatisk svängning under 20 år i riktning mot en mera negativ inställning till olika aspekter av omlokalisering.

En annan generell iakttagelse är att debatten inte nämnvärt fokuserades till de verk som föreslogs omlokaliserade. Utöver principiella synpunkter på omlokalisering förefaller däremot de **orter** som berördes av förslagen att ha väckt debatt, speciellt 1985. Den regionala dimensionen i omlokaliseringspolitiken återspeglas mao även i detta sammanhang. Låt oss därför närmare granska ifrågavarande riksdagsdebatter ur ett explicit regionalt perspektiv.

Vi frågar oss vilken betydelse **regional identifikation** eventuellt hade för inställningen till ifrågavarande beslutsförslag. I detta syfte klassificeras materialet på basen av valkretsindelningen i **tre regionkategorier;** mottagande region, potentiellt mottagande region samt avstående region. Den förstnämnda kategorin inkluderar preferenser hos riksdagsledamöter vilka representerade en valkrets till vilken åtminstone ett statligt verk föreslogs omlokaliserat enligt de två regeringspropositionerna. Den andra regionkategorin bildas av valkretsar som inte utlovades någon omlokalisering men vilka **i princip** kunde ha utgjort sådana. Den sista regionkategorin består av Helsingfors och Nylands valkretsar.

Med hjälp av en sk **imbalanskoefficient** kan partirepresentanternas attityder i debatterna anges numeriskt på en skala varierande från - 1 till + 1. På basen av frekvensfördelningen i föregående tabell erhålls koefficienter som framgår ur **tabell 18.**[58] Beteckningen Cr beaktar antalet positiva respektive negativa analysenheter i förhållande till antalet relevanta analysenheter. Cd mäter den dominerande attitydens (positiv eller negativ) **styrka** i förhållande till det totala antalet analysenheter.

Tabell 18. Inställning till omlokalisering i två riksdagsdebatter utgående från regional identifikation

Aspekter på omlokalisering		Aktören representerar: mottagande region	potentiellt mottagande region	avstående region
Princip	**1965**	0,44	0,13	-0,25
(Cr)	**1985**	0,43	-0,15	-0,71
Verk	**1965**	0,14	0,17	0
(Cr)	**1985**	0,42	0	-0,86
Ort	**1965**	0,96	0,09	0
(Cr)	**1985**	0,60	-0,81	-0,89
Cr (tot.)	**1965**	0,56	0,13	-0,15
	1985	0,51	-0,60	-0,80
Cd	**1965**	0,47	0,27	-0,23
	1985	0,49	-0,53	-0,74

Variationen i preferensfördelningen mellan de olika regionkategorierna visar att den regionala dimensionen förefaller att vara av stor - för att inte säga avgörande - betydelse för inställningen till förslag till omlokalisering. Representanter för regioner vilka i förslagen utlovades goder förhöll sig systematiskt klart mera positiva till förslagen än representanter för potentiellt mottagande orter samtidigt som representanter för huvudstaden och Nyland ställde sig lika systematiskt mest negativa till förslagen.

Den tidigare konstaterade glidningen över tiden mot en mera negativ inställning till omlokalisering framträder intressant nog inte alls för de mottagande regionernas vidkommande, men nog klart för de två övriga regionkategorierna. Speciellt inställningen bland företrädare för de avstående regionerna kan 1985 betecknas som mycket starkt negativ.

3.3.3. Sammanfattning

I det följande skall vi i sammanfattande form karakterisera vissa grundläggande drag i de två beslutsprocesserna. På basen av denna karakteristik tolkas slutligen processerna utgående från de dimensioner enligt vilka beslutsmodellerna tidigare karakteriserades.

Vår sammanfattande bedömning är att vare sig partitillhörighet eller partiets ställning på den politiska arenan i sig var av större betydelse för enskilda riksdagsledamöters ställningstaganden till förslag till omlokalisering. Ifråga om enskilda beslutsdeltagares agerande förefaller det däremot att finnas ett övertygande samband mellan aktörens regionala hemvist och beslutsförslagens innehåll i regionalt avseende. Aktören tenderar mao att i första hand bedöma förslagen i ett **regionalt** perspektiv; inställningen blir i hög grad beroende av huruvida och i vilken utsträckning beslutsförslagen innebär goder, eller förlust av goder, för den region aktören representerar.

En dylik slutsats kan dock inte betecknas som vare sig överraskande eller onaturlig. Den bör snarare betecknas som en förväntad och naturlig konsekvens av två allmänna omständigheter; politikens natur och sakfrågans natur. Det politiska beslutssystemet på riksdagsnivå är uttryckligen konstruerat utgående från en föreställning om regional representation. Valkretsindelningen utgör en direkt garanti för att riksdagen har en regionalt baserad sammansättning i överensstämmelse med befolkningens regionala fördelning. Den regionala dimensionen är alltså inbyggd i själva systemet för val av riksdag. Ett riksdagsval handlar självfallet om vilken den **politiska** representationen blir inom de på förhand fastslagna regionala ramarna.

Den regionala dimensionen finns därför **i princip** företrädd i allt beslutsfattande på riksdagsplanet. Den kan emellertid vara latent eller manifest i konkreta beslutssituationer. I det förstnämnda fallet är den regionala dimensionen passiv, den är inte av central betydelse för beslutsfattandet. I det senare fallet aktiveras den och kommer i hög grad att prägla beslutsfattandet. Och det är sakfrågans natur som blir avgörande för i vilken utsträckning den regionala dimensionen aktiveras i en konkret beslutssituation.

Enligt vår mening är det rimligt att anta att den regionala dimensionen aktiveras och antar allt mera manifesta uttrycksformer ju **mera regionalt omfördelande** sakfrågan är till sin natur. Och omlokalisering av statliga verk utgör en mycket konkret och synlig form av regional omfördelningspolitik. Vinnande och förlorande både aktörer och regioner går lätt att identifiera. Och politiska aktörer vill inte förlora, däremot vill de bli omvalda i nästa val.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att den regionala identifikationen tenderar bli starkare än den partipolitiska identifikationen vid behandling av frågor som till sin natur är explicit regionalt omfördelande. Enligt den inbyggda principen om regional representation är detta tvärtom helt naturligt. Vem annan än regionens egna representanter kan förväntas försvara regionens intressen i denna typ av policy-frågor?

Vad innebär det här med tanke på beslutsförutsättningarna och beslutsfattandet rörande omlokalisering? Allmänt kan sägas att i stället för ett partis totala parlamentariska styrka blir snarare dess regionala sammansättning utslagsgivande för preferensstrukturen inom partiet. Både anhängare och motståndare måste härigenom förlita sig på mer eller mindre tillfälliga och huvudsakligen regionalt baserade koalitioner **över** partigränserna. Det är rimligt att anta att sannolikheten för komplikationer och överraskningar i beslutsfattandet härigenom ökar samt att utfallet av beslutsprocesserna blir svårare att förutse.

En annan konsekvens blir att beslutsförslagets innehåll i regionalt avseende får central betydelse. En vinnande koalition förväntas vara svårare att uppbringa kring ett regionalt sett snävt beslutsförslag som endast inrymmer få mottagarorter. Ett beslutsförslag som däremot **samtidigt** utlovar statliga verk åt många regioner förväntas lättare samla en tillräcklig majoritet bakom ifrågavarande

förslag. Detta resonemang baserar sig på det enkla antagandet att den som erbjuds goder i regel inte tackar nej; speciellt om mottagandet inte är förknippat med bestämda villkor.

Dylika förväntade konsekvenser kan lämpligen bedömas i ljuset av de två beslutsprocesser vi här analyserat. Som vi tidigare konstaterade utmynnade den tidigare processen i att regeringen 1965 **återtog** sin proposition. Inget riksdagsbeslut i sakfrågan fattades. Den senare processen utmynnade i att riksdagen 1985 **godkände** regeringens proposition. I det ena fallet kunde alltså riksdagsbeslut fattas, i det andra inte. I vartdera fallet bör beslutsförslagen betecknas som regionalt snäva; i det tidigare fallet föreslogs sex verk omlokaliserade till två orter, i det senare fallet föreslogs endast ett verk omlokaliserat till **en** ort.

Dessutom har vi påvisat en betydande variation i inställning till de två förslagen hos företrädare för de politiska aktörerna. Inställningen inom partierna var klart mera positiv till det tidigare förslaget, trots detta godkändes det senare regionalt sett ännu snävare förslaget i riksdagen. Enligt våra slutsatser ovan borde utfallet av de två beslutsprocesserna snarast ha varit det motsatta; förslaget på 60-talet kunde ha förväntats bli godkänt, men inte motsvarande förslag på 80-talet. Är alltså våra slutsatser felaktiga? Låt oss söka ett svar på frågan bla genom att granska **röstfördelningen** i den avgörande omröstningen i riksdagen då det gällde att antingen godkänna eller förkasta regeringens proposition 1985.

Röstfördelningen kan huvudsakligen sägas stöda våra tidigare antaganden, men inte i alla avseenden. Påståendet att representanter för regioner som enligt beslutsförslaget tilldelas goder röstar för ett dylikt förslag bekräftas till alla delar. Inte en enda aktör representerande den mottagande regionen röstade mot beslutsförslaget. I nästan samma utsträckning bekräftas vårt påstående om att aktörer representerande avstående region i regel röstar **mot** ett dylikt förslag. Vare sig ideologi eller det egna partiets position på den politiska arenan förmådde rubba de dominerande **regionala** intressena hos representanter för dessa två regionkategorier.

Tabell 19. Röstfördelningen enligt tre regionkategorier och typ av parti (1985)

Aktören representerar	**mottagande** region (Åbo södra)		**potentiellt mottagande** region		**avstående** region (H:fors + Nyland)	
	För	**Mot**	**För**	**Mot**	**För**	**Mot**
Regeringsparti	7	-	65	2	1	15
Oppositionsparti	7	-	21	11	4	14
Totalt	14	-	86	13	5	29
Borgerligt parti	6	-	50	7	4	16
Socialistiskt parti	8	-	36	6	1	13
Totalt	14	-	86	13	5	29

I det aktuella fallet fälldes avgörandet dock av representanter för de potentiellt mottagande regionerna. I den avgörande omröstningen röstade dessa i förvånansvärt stor utsträckning **för** beslutsförslaget. För dessa aktörers del föreligger en klar diskrepans mellan röstbeteende och den relativt starka negativa inställning till beslutsförslaget som dessa gav uttryck för i plenumdebatterna. Varför röstade så många **för** ett beslutsförslag som inte gav den egna regionen någon utdelning i form av goder?

Mot våra förväntningar finner vi att representanterna för regeringspartierna i denna regionkategori nästan mangrant röstade **för** beslutsförslaget. Endast två (SDP) av 67 röstade mot förslaget. Vår tidigare slutsats om att de regionala

intressena i dylika frågor helt tenderar undanträngа partipolitiska intressen och lojaliteter ter sig i ljuset av detta fall något förhastad. Vi har tydligen orsak att nyansera vår tolkning av relevanta faktorer för beslutsfattandet i denna typ av frågor.

En jämförelse av riksdagsfaserna för de två beslutsprocesserna visar alltså en diskrepans mellan å ena sidan inställning till omlokalisering och å andra sidan det faktiska beslutsfattandet och beslutsutfallet. Låt oss därför i korthet närmare granska **utskottsbehandlingen** inom ramen för de två processerna i syfte att därigenom bättre kunna förstå detta till synes motstridiga förhållande.

Behandlingen i olika utskott kan komprimeras som i **tabell 20** i vilken uppmärksamhet fästs dels vid huruvida olika utskott fattade beslut i enlighet med regeringens proposition eller inte, dels huruvida avvikande åsikter/ reservationer anfördes till utskottets beslut.

För det första kan noteras att sammanställningen väl illustrerar den komplexitet och oenighet som kom att kännetecknа utskottsbehandlingen i mitten av 60-talet. Flera utskott fattade beslut vilka mer eller mindre avvek från innehållet i regeringens proposition samtidigt som utskottsbehandlingen kännetecknades av flera avvikande åsikter och reservationer. Utskottsbehandlingen 1985 däremot präglas av mindre komplexitet och större enighet. Utskotten fattade nu systematiskt beslut helt i enlighet med regeringens proposition samtidigt som få avvikande åsikter och reservationer anfördes.

För det andra kan noteras att den av Virolainens borgerliga majoritetsregering avgivna propositionen revs i bitar i utskottsbehandlingen. Redan i specialutskotten - som endast behandlade de verk som faller inom kompetensområdet för ifrågavarande utskott - komplicerades behandlingen. Agrarutskottet beslöt sålunda att kolonisationsstyrelsen - som enligt propositionen skulle omlokaliseras till Kuopio - inte alls skulle omlokaliseras. I statsutskottet inträffade det ovanliga att utskottet godkände en **motion** enligt vilken kolonisationsstyrelsen skulle omlokaliseras till Haapamäki i Keuruu kommun. Regeringen uppfattade speciellt detta beslut - som inte saknade ironiska poänger - som uttryck för riksdagens uppenbara strävan att sabotera regeringens planer i frågan.

Tabell 20. Karakterisering av utskottsbehandlingen för de två beslutsprocesserna

Utskott	Beslut	Avvikande åsikt/reservation	
		Parti	Antal ledamöter
1965			
Agrarutskottet	Delvis enl. reg. prop.	1. DFFF	4
		2. SFP	1
Socialutskottet	Enligt reg. prop.	1. DFFF	4
		SDP	2
		2. SFP	1
Statsutskottet	Delvis enl. reg. prop.	1. NSP	3
		SFP	2
		FP	1
		2. FP	1
		3. SDP	4
		DFFF	4
		ASSF	1
		4. AF	5
		(reservation enl. vilken reg. prop. borde godkännas i sin helhet)	
Stora utskottet	Beslut enligt statsutskottets betänkande		
1985			
Jord- och skogsbruksutskottet	Enligt reg. prop.	1. FLP	1
		2. DFFF	1
		CP	1
		SDP	1
Statsutskottet	Enligt reg. prop.	1. CP	1
		FLP	1
		NSP	1
		SDP	1
Stora utskottet	Enligt reg. prop.		

Behandlingen i statsutskottet innebar ytterligare att endast tre av de i propositionen ingående sex verken överhuvudtaget föreslogs omlokaliserade. Endast för två verks vidkommande föreslogs omlokalisering i enlighet med propositionen. Stora utskottet instämde för sin del helt i statsutskottets betänkande.[5]

Utskottsbehandlingen karakteriserades dessutom - se tabell 20 - av många avvikande åsikter/reservationer. Regionalt sett hade dessa huvudsakligen sitt ursprung bland representanter för potentiellt mottagande regioner. Partipolitiskt framstod främst vänsterpartierna - som var i oppositionsställning - som aktiva i detta avseende. Även alla regeringspartier lanserade egna avvikande åsikter/reservationer. Utskottsbehandlingen föregicks dessutom av en sällan skådad motionsaktivitet enligt vilken de flesta städer och tom flera landskommuner bedömdes som utmärkta lokaliseringsorter för diverse statliga verk.

Å andra sidan har vi tidigare konstaterat att inställningen till omlokalisering - både på det principiella och det konkreta planet - sådan den kom till uttryck i plenumdebatterna var betydligt mera positiv 1965 än 20 år senare. Den aktivitet och det agerande som kom att kännetecknа utskottsarbetet 1965 vittnar däremot om mindre positiva attityder gentemot regeringens förslag. Den förhållandevis positiva verbala bekännelsen ledsagade mao inte det faktiska handlandet. Ett uppenbart missnöje med regeringens förslag var ett faktum, ett missnöje som dels följde regionala skiljelinjer över partigränserna, dels följde partipolitiska skiljelinjer mellan det dominerande regeringspartiet AF/CP och övriga partier.

Faktum är att AF/CP sist och slutligen kom att framstå som den ensamme riddaren kämpande mot väderkvarnar. I stöd av sin starka regeringsställning hade partiet möjligheter att aktivt och systematiskt driva frågan, vilket småningom resulterade i att sakfrågan i hög grad kom att förknippas med enbart detta parti. Inför det stundande riksdagsvalet 1966 blev de övriga partierna allt mindre benägna att medverka till att ge AF/CP - som det upplevdes - en uppenbar valtrumf. Behandlingen kom mao att starkt partipolitiseras.[60]

Regeringens besvikelse över den tidvis farsartade behandlingen i riksdagen resulterade i att den kort efter behandlingen i stora utskottet återtog sin proposition 1965. En intressant fråga är varför regeringen egentligen återtog

propositionen. Riksdagen hade visserligen stökat om dess proposition till nästan oigenkänlighet men det sannolika beslutsutfallet - såvida beslutsprocessen hade fått fortlöpa - skulle ha varit att riksdagen hade beslutat att två verk omlokaliseras. För regeringen borde omlokalisering av två verk - istället för sex - ändå ha varit mera tilltalande än ingen omlokalisering alls.

En tolkning är att regeringen - och framförallt AF - ansåg sig ha lidit en prestigeförlust och att den genom att återta propositionen inför valet 1966 försökte skjuta skulden för en utebliven omlokalisering på de övriga partierna. En annan tolkning är att regeringen på något sätt hade förbundit sig att gynna framförallt Kuopio som mottagarort för de verk som skulle omlokaliseras.

I riksdagsdebatten ställdes bla frågan varför just Kuopio bland alla tänkbara alternativ hade valts till huvudmottagare av omlokaliserade verk. Frågan ställdes av en riksdagsledamot (SDP) från S:t Michel som även själv besvarade frågan genom att hänvisa till att finansministern (Osmo P. Karttunen) i den regering som avgav propositionen var en samlingspartistisk industriman från - Kuopio.

Det olika utfallet i de två beslutsprocesserna kan enligt vår mening inte förstås utan att beakta det tidssammanhang i vilka de två beslutsprocesserna utspelade sig. I början av 60-talet representerade omlokalisering - liksom regionalpolitik i allmänhet - ett nytt politikområde som förknippades med stora förväntningar bland riksdagsledamöterna.

Dessa förväntningar kom till uttryck dels i positiva ställningstaganden till omlokalisering, dels i en osedvanlig aktivitet både i plenum och utskott. Konkurrensen om de nya regionala goderna blev därmed hård vilket även starkt bidrog till att beslutsfattandet komplicerades. Därtill kommer att frågan kom att starkt partipolitiseras som följd av att AF i regeringsställning energiskt drev frågan. Inte heller det stundande riksdagsvalet bidrog till att förbättra beslutsförutsättningarna.

Riksdagsfasen av den senare beslutsprocessen (1985) utspelade sig i en helt annan tidsmiljö. Omlokalisering var inte längre en "stor" fråga. Den utgjorde närmast en fläkt från en svunnen tid. Inställningen till omlokalisering var - som vi konstaterat - nu mera kritisk samtidigt som förväntningarna var

betydligt mindre än tidigare. Trots en omfattande och livlig debatt även nu i plenum kännetecknades utskottsbehandlingen snarare av enighet än oenighet. De regionala - och i viss utsträckning även de partipolitiska - stormarna i beslutsfattandet hade bedarrat avsevärt. Mot denna bakgrund är det förståeligt att riksdagen kunde fatta beslut om att omlokalisera **ett** verk.

3.4. Beslutsprocesserna i ett modellperspektiv

Vad innebär resultaten av den företagna analysen i termer av de beslutsmodeller vi tidigare diskuterade? Låt oss avslutningsvis sammanfatta analysen utgående från de beslutsteoretiska perspektiv och egenskaper som sades kännetecknа olika beslutsmodeller. Det blir alltså fråga om att "översätta" våra analysresultat till ett beslutsteoretiskt "språk".

Förekomsten och betydelsen av mål och medel i beslutsfattandet utgjorde en av de viktigaste dimensionerna enligt vilka beslutsmodellerna skiljdes åt. Enligt den rationella beslutssynen bör som känt målen formuleras först varefter maximala, eller optimala, handlingsalternativ väljs. Medlen bör alltså väljas utgående från och i förhållande till målen och måttet på ett gott beslut blir att det leder till största möjliga måluppfyllelse.[61]

Att de grundläggande premisserna i den rationella beslutssynen saknar förankring i den verklighet som kännetecknar dagens offentliga beslutsfattande är uppenbart. Det är därför inte förvånande att hela föreställningen om existensen av mål och medel spelat en mycket underordnad roll i beslutsfattandet kring omlokalisering. Än mindre kan hävdas att en sådan föreställning skulle ha varit avgörande, eller ens riktgivande, för själva beslutsfattandet, vilket enligt de utopistiska rationalitetskraven borde ha varit fallet. Den värdegemenskap som den rationella beslutsuppfattningen förutsätter fanns helt enkelt inte.

Endast omlokaliseringskommittén i början av 70-talet kan sägas ha arbetat utgående från en viss - om ock något diffus - föreställning om mål och medel. Omlokalisering betraktades i det sammanhanget som **ett** medel i strävandena att nå en regionalt jämnare fördelning av förvaltningsresurser, vilket i sin tur sågs som ett led i en allmän regional utjämningspolitik.[62] Behandlingen på det

politiska planet kom däremot primärt att kännetecknas av en regional dragkamp om potentiella mottagarorter. För anhängarna av omlokaliseringspolitik kan målet - förenklat uttryckt - alltså sägas ha varit maximal omlokalisering till den egna regionen. För motståndarna till omlokaliseringspolitik - till vilka även byråkratin och intresseorganisationerna kan hänföras - blev målet snarast att undvika omlokalisering överhuvudtaget.

Att i en dylik beslutskontext av motstridiga preferenser hos olika aktörer aggregera och koordinera dessa preferenser till mål varom allmän enighet skulle uppstå bör betecknas som en i det närmaste omöjlig uppgift. Enligt den rationella beslutsuppfattningen borde detta trots allt vara möjligt. Den enskilda aktörens agerande att utgående från sina egna preferenser eftersträva maximal måluppfyllelse kan visserligen betecknas som rationellt för ifrågavarande aktör. Men i en situation av många aktörer med motstridiga preferenser blir inte beslutssituationen i ett helhetsperspektiv därmed rationell. Summan av rationella delbeslut blir mao **inte** ett rationellt helhetsbeslut. [63]

Ifråga om makt och kontroll - en annan dimension i Pfeffers typologi - förutsätter den rationella beslutsmodellen att dessa är centraliserade. Detta förutsätter att det existerar en stark aktör som har förmåga att styra och reglera beslutsfattandet. Enligt den byråkratiska modellen är makten och kontrollen i mindre utsträckning centraliserad och enligt den anarkistiska modellen är dessa komponenter mycket decentraliserade. Den politiska beslutsmodellen förutsätter för sin del på denna punkt att makt och kontroll utövas av varierande koalitioner och intressegrupper.

Det tidigare beskrivna beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan på riksdagsplanet visar med all önskvärd tydlighet att en centralt dirigerande stark aktör inte fanns. Detta gäller isynnerhet för beslutsprocessen på 60-talet. Problemet för regeringen - som i första hand kan förväntas inneha en sådan maktposition - var uttryckligen att den inte, trots försök i den riktningen, förmådde styra beslutsfattandet enligt sina egna kalkyler och förslag. Återtagandet av regeringspropositionen 1965 kan ses som en explicit bekräftelse på att den inte i tillräcklig utsträckning förmådde styra beslutsfattandet.

Detta faktum kan anses som förvånande mot bakgrund av dels regeringens, dels riksdagens politiska sammansättning vid den aktuella tidpunkten. Det var

fråga om en riksdag med borgerlig majoritet som behandlade ett förslag av en borgerlig majoritetsregering. Detta var emellertid inte i sig en tillräcklig förutsättning för att regeringen i riksdagen skulle ha kunnat förverkliga sina intentioner.

I omlokaliseringsfrågans natur ligger att den tenderar aktivera de regionala element enligt vilka riksdagens sammansättning är konstruerad. Betydelsen av ideologiska majoriteter i riksdag och regering tenderar därmed att minska. Koalitioner i beslutsfattandet kommer därför att byggas utgående från regionala intressen snarare än ideologisk färg. Mot en dylik bakgrund bör vi tolka beslutsfattandet på 60-talet vilket kännetecknades av att varierande temporära och långt på regional basis byggda koalitioner i praktiken kom att dominera utskottsbehandlingen och därmed beslutsfattandet och -innehållet.

Ifråga om makt och kontroll-dimensionen kom alltså beslutsfattandet på 60-talet att mycket klart kännetecknas av de egenskaper som den politiska beslutsmodellen uppställer. Riksdagsbehandlingen 1985 uppvisar i detta avseende i mindre utsträckning rent politiska kännetecken. Detta är enligt vår mening dock inte i första hand en konsekvens av att makten och kontrollen över beslutsfattandet nu skulle ha varit mera centraliserad än tidigare. Däremot vill vi hävda att den regionala dimensionen i beslutsfattandet förblev mera latent som följd av den lägre prioritet som omlokaliseringsfrågan allmänt tillmättes i samband med den senare beslutsprocessen.

Det som kommer att kännetecknа själva beslutsprocessen - som Pfeffer anför som en skild dimension enligt vilka beslutsmodellerna karakteriseras - blir långt en konsekvens av de egenskaper som kännetecknar den ovan behandlade makt och kontroll-dimensionen. Om makten och kontrollen i beslutsfattandet inte är centraliserad tenderar beslutsfattandet att även bli oreglerat och kännetecknas av intressepåtryckning, vilket den politiska beslutsmodellen föreskriver. Utöver det som ovan konstaterats kan i anslutning till denna dimension vissa grundläggande skillnader mellan de två beslutsprocesserna noteras.

Den beslutsmiljö i vilken de två processerna utspelade sig var väsentligt olika. Beslutsprocessen på 60-talet komplicerades inte pga extern påtryckning från aktörer utanför det politiska beslutssystemet. Orsakerna till komplikationerna

skall i första hand sökas i själva beslutssystemet och det sätt varpå de politiska aktörerna agerade. I avsaknad av en centralt styrande aktör kunde de region/politiska tvisterna inte övervinnas. Beslutsprocessen kom därför att tidvis anta ad hoc-artade uttrycksformer vilket den organiserade anarki-modellen i detta avseende föreskriver.

Konstellationerna inom ramen för den senare beslutsprocessen var annorlunda. I motsats till situationen på 60-talet utgjorde byråkratin och intresseorganisationerna - både generellt och speciellt i omlokaliseringsfrågan - nu centrala aktörer i beslutsfattandet. Orsakerna till att beslutsfattandet komplicerades var i hög grad en följd av den betydande intressepåtryckning dessa aktörer förmådde utöva på de politiska beslutsfattarna.

I jämförelse med processen på 60-talet var meningsskiljaktigheterna mellan partierna nu sannolikt mindre men den externa påtryckningen desto större. De primära motsättningar som kännetecknade båda beslutsprocesserna rörde sig alltså på olika plan, mellan olika typer av centrala aktörer. Gemensamt för de två processerna var däremot avsaknaden av en tillräckligt stark och auktoritativ aktör som skulle ha förmått övervinna rådande motsättningar.

En ytterligare dimension enligt vilken Pfeffer karakteriserar de olika beslutsmodellerna är kraven på information och beräkningar. Också ifråga om denna dimension uppvisar de två beslutsprocesserna dels gemensamma, dels olika drag. Den tidigare beslutsprocessen kännetecknades av att besluten - av kommitté och regering - fattades på basen av ett förhållandevis begränsat beslutsunderlag och begränsade analyser av alternativa verk och orter för omlokalisering. Insamlingen och bearbetningen av informationsunderlaget utgick inte från ett helhetsperspektiv eller analys av många alternativa lösningar. Endast få verk och framförallt endast få mottagarorter förefaller att överhuvudtaget ha övervägts.

I detta avseende uppvisar den senare beslutsprocessen en helt annan profil. Som vi tidigare konstaterat insamlade den 1972 tillsatta omlokaliseringskommittén ett mycket omfattande informationsunderlag. På basen av detta klassificerades verk och orter i olika kategorier enligt bestämda kriterier. I detta avseende kan alltså kommittén betecknas som rationell, den kännetecknades av en systematisk bearbetning av ett omfattande beslutsunderlag. I vilken

utsträckning kommittén **de facto** var rationell i sitt beslutsfattande skall vi närmare granska i följande kapitel.

Det gemensamma draget hos de två processerna ifråga om beslutsunderlaget och dess användning ligger däri att speciellt de sista sekvenserna av respektive process kännetecknas av att beslutsunderlaget utnyttjades selektivt och strategiskt av olika aktörer. Vad gäller beslutsprocessen på 60-talet kan den från första början sägas ha kännetecknats av ett strategiskt utnyttjande av ett begränsat beslutsunderlag vilket i sig inte var ägnat att förbättra beslutsförutsättningarna. Härom vittnar den tidigare granskade riksdagsbehandlingen i frågan.

Trots rationella ambitioner i utgångsläget ifråga om insamlande och bearbetning av beslutsunderlag kom även processen på 70-talet att i detta avseende framstå som allt annat än rationell. Endast fragmentariska delar av det totala informationsunderlaget utnyttjades överhuvudtaget i beslutsfattandet efter kommittéfasen. Processen avstannade temporärt och endast några få selektivt valda verk kom sedermera att beröras av regeringens beslut. Rationella intentioner krossades av politisk realism.

De beslut - en ytterligare dimension i Pfeffers typologi - som de två beslutsprocesserna utmynnade i bör mot bakgrund av allt det som ovan konstaterats följaktligen ses som ett resultat av köpslående och växelverkan mellan olika intressen och aktörer. Varje enskild beslutsdeltagare - enskilda verk, intresseorganisationer, politiska grupperingar i varierande konstellationer - agerade visserligen rationellt utgående från sina egna premisser och intressen. Partsrationalitet i en dylik kontext innebär dock inte rationella helhetsbeslut, såvida inte en utebliven omlokalisering i sig betecknas som ett rationellt icke-beslut.

På basen av utfallet av de två beslutsprocesserna kan beslutsdeltagarna lätt indelas i segrare och förlorare. Byråkratin och intresseorganisationerna kan definitivt hänföras till det segrande laget och de regionala entreprenörerna i olika politiska läger kan lika definitivt hänföras till det förlorande laget. Till det segrande laget kan vi även hänföra demokratin.

NOTER

1. **Rasmussen 1971**, s 95.
2. **Easton 1965**, ss 3-33.
3. Se **Anckar 1974, Rasmussen 1971.**
4. **Anckar 1974**, s 17.
5. **Ibid.**, ss 15-37.
6. **Rasmussen 1971**, s 116.
7. **Ibid.**
8. **Ibid.**, s 130.
9. Vad gäller korporativisering som fenomen och empiriska uttrycksformer se tex **Helander 1977, Helander-Anckar 1980.**
10. Tex i **March-Olsen 1976** finner vi flera exempel på analyser av organisationellt beslutsfattande. Se även **Allison 1971.**
11. Se tex **Hall 1972**, s 15.
12. **Ibid.**, ss 15-35.
13. **Thompson 1980**, s 16. För diskussion av grundläggande distinktioner i beslut och beslutsfattande se **Thompson-Tuden 1959**, **Simon 1977.**
14. **Meyer 1978**, s 21.
15. **Thompson 1980**, ss 21, 25.
16. **Ibid.**, ss 18 f.
17. **Simon 1971**, ss 296 f. Se även **Lundquist 1982**, s 76, **Ramström 1966**, ss 43-46.
18. **Lindblom 1959**. För en utförlig beskrivning av den inkrementella beslutsuppfattningen se tex **Ståhlberg 1975**, ss 305-320, **Ståhlberg 1986**, ss 62-70.
19. **Ståhlberg 1978 (a)**, ss 17-30, **Ståhlberg 1978 (b)**, ss 58-67.
20. **Pfeffer 1981**, s 31.
21. **Ibid.**
22. **Enderud 1976**, ss 30-35.
23. **Allison 1971**, ss 29 f. Se även **Ståhlberg 1975**, ss 305-320.

24. **Pfeffer 1981**, ss 22-24.

25. **Ibid.**, ss 25,31.

26. För en utförlig beskrivning av garbage can-modellen se **March-Olsen 1976**, speciellt ss 24-37, **Cohen-March-Olsen 1972**, ss 1-25.

27. **Pfeffer 1981**, s 27.

28. Se tex **Ståhlberg 1975**, ss 298 f, **Lindblom 1972**.

29. **Pfeffer 1981**, s 28.

30. **Enderud 1976**, ss 76 f.

31. Se tex **ibid.**, ss 162-165.

32. En motsvarande förteckning för Norges del finns i **Sætren 1983**, s 36.

33. Se tex **Isaksson 1980**, ss 4 f.

34. **Kom.bet. 1962:55**, ss 18-21, bilaga 1.

35. Se tex Loikkanen 1983, **Suomen Kuvalehti**, ss 66 f, Ilvesmäki, **Hallinto 3/1982**, s 26.

36. Kommittén hade följande sammansättning: Planeringschef Risto Tienari (ordf., statsrådets kansli, SDP), riksdagsledamot Matti Ahde (SDP), överdirektör Pekka Alanen, FM Jan-Eric Granö (SFP), riksdagsledamot Kerttu Hemmi (LFP), riksdagsledamot Kalevi Kivistö (DFFF), byggmästare Leo Lassila (FLP), funktionär Ismo Luimula (FFC), riksdagsledamot Jouni Mykkänen (NSP), riksdagsledamot Väinö Turunen (SDP), riksdagsledmot Eino Uusitalo (CP) samt planeringssekreterare Olavi Änkö (statsrådets kansli). För en fullständig beskrivning av kommitténs mandat se **kom.bet. 1973:68**, ss I, II.

37. **Kom.bet. 1974:47**, s 11.

38. Se **ibid.**, bilaga A, B.

39. **Kom.bet. 1973:68**, bilaga III, ss 19-22.

40. **Kom.bet. 1974:47**, ss 313 f, **Valtioneuvoston kanslia,** Helsinki 19.12.74, (No 1303/150/74 VK).

41. **Ibid.**, se tex Isaksson, **NordREFO 1981:1-2**, ss 113-123.

42. Statsrådet beordrade **4.11.76** följande verk att uppgöra en **flyttningsplan**: myntverket, omsättningsskatterätten och strålsäkerhetsinstitutet. Ett liknande beslut fattades **28.4.77** som berörde försäkringsdomstolen, statens frökontroll anstalt, statens lantbrukskemiska anstalt, vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, havsforskningsinstitutet samt veterinärmedicinska högskolan. Dessutom ålades bilregistercentralen och befolkningsregistercentralen att utreda möjligheterna att för sin del delegera uppgifter till regionala myndigheter.

43. **Reg.prop.** 200/1980, 201/1980, 202/1980.

44. **Reg.prop.** 119/1983, 123/1983, L 509/85.

45. Se tex **Helsingin Sanomat 14.12.81.**

46. Se **valtiovarainministeriö**, järjestelyosasto 15.4.80, 2.6.80, 1980:VM 20, 1980 VM 31. Bland kommittéer som utrett personalens ställning kan nämnas **kom.bet. 1979:26, kom.bet. 1981:22, kom.bet. 1982:25.**

47. **Virallinen lehti no 52/6.5.83.**

48. **Kom.bet. 1986:12.**

49. **Valtioneuvoston kanslia 11.7.85**, no 631/410/85 VNK. Statsrådets principbeslut om åtgärdsprogram för huvudstadsregionens särproblem.

50. **Ibid.**, ss 9-11.

51. **Työryhmämuistio 1986:VM 10**, Ilvesmäki, **Hallinto 3/1986**, ss 14 f.

52. **Ibid.**

53. Se **not 47** samt **statsförslaget för 1988**. Den livliga debatt som förslaget gav upphov till må illustreras med hänvisningar till tex **Helsingin Sanomat** 26.10.85, 6.12.85, **Uusi Suomi** 29.9.85, 1.10.85, 31.10.85, 5.11.85, **Hufvudstadsbladet** 9.9.85, 24.9.85, **Virkamieslehti** 10/1985.

54. Se **työryhmämuistio 1986:VM 10**, s 30.

55. Ilvesmäki, **Hallinto 3/1986**.

56. Uppgifterna baserar sig på diverse sammanställningar i **kom.bet. 1974:47**, bilaga B, ss 22-90.

57. Innehållsanalysen utfördes av en seminariegrupp bestående av följande personer: Katarina Haddas, Anne Lyytikäinen, Iina Koivisto samt Anja Kuusisto. Jag tackar gruppen för dess insats. I en reliabilitetstest, i vilken de fyra gruppmedlemmarna deltog, erhölls en koefficient på 0,87. Vid en ytterligare test bland gruppmedlemmarna omfattande 25 slumpmässigt valda analysenheter erhölls emellertid en koefficient på endast 0,64, vilket bör betecknas som ett mycket lågt värde. Detta är främst en följd av att kodningarna för en gruppmedlem avvek från de övrigas kodningar. Koefficienten för dessa tre medlemmars kodningar av samma material blev 0,80. Det här innebär att en del av det totala materialet - som uppdelades mellan gruppmedlemmarna - inte kan anses till alla delar tillförlitligt kodat.

58. En mera utförlig beskrivning av metoden samt exempel på dess tillämpning finns tex i **Anckar 1971**.

59. Se **Virolainen 1969**, ss 370-372.

60. **Ibid.**

61. Se tex **Enderud 1976**, ss 30-35, **Ståhlberg 1975**, s 307.

62. För en allmän diskussion kring mål-medel-hierarkier se tex **Uusitalo 1974**, ss 122-136.

63. Bakgrunden till ett dylikt resonemang kan sökas i **Ståhlberg 1975**, ss 307-309.

4. BESLUTSFATTANDE OCH ORGANISATIONSSTRUKTURER

4.1. Bakgrund och syfte

I föregående kapitel analyserades beslutsfattandet kring omlokalisering utgående från egenskaper som anses kännetecknа beslutsfattandet enligt olika beslutsuppfattningar. Vi kunde därvid konstatera att beslutsfattandet i den aktuella frågan främst kännetecknades av egenskaper som tillskrivits den politiska beslutsuppfattningen. Vi föreställer oss dock att olika sekvenser av komplexa beslutsprocesser i varierande utsträckning kan kännetecknas av egenskaper hos olika beslutsuppfattningar. Mot denna bakgrund begränsar vi oss i detta kapitel huvudsakligen till beslutsfattandet inom den 1972 tillsatta **omlokaliseringskommittén**.

Den övergripande fråga vi ställer oss är följande: Vad kännetecknade beslutsfattandet **inom** kommittén i relation till egenskaper hos de tidigare behandlade beslutsmodellerna? Frågan ställs inte enbart i syfte att karakterisera denna beslutsfas i sig utan därför att vi föreställer oss att den äger relevans för förståelsen av vilka verk som kom att beröras i kommitténs förslag till omlokaliseringar. Vi utgår alltså från att de egenskaper som kom att kännetecknа beslutsfattandet inom kommittén var av betydelse för vilken typ av verk som föreslogs omlokaliserade. En explicit fokusering på kommittéfasen är motiverad också av den anledningen att de förslag som den utmynnade i självfallet utgjorde basen för den fortsatta beredningen av frågan.

Omlokaliseringskommittén kan - som vi tidigare konstaterat - betecknas som en stor (12 ledamöter) **parlamentariskt** sammansatt kommitté. De flesta, och alla större, politiska partier var representerade i kommittén. De största partierna representerades dessutom av vid dessa tider framstående politiker. Denna omständighet kan i sig ses som en indikator på att avsikten var att

kommittén skulle framlägga seriösa förslag som var politiskt förankrade. Att det sedermera visade sig att så inte var fallet är sedan en annan fråga.[1]

Inom ramen för sitt mandat hade kommittén förhållandevis fria händer att strukturera sitt arbete. Kvantitativa mål, tex i form av hur många verk eller tjänster som borde omlokaliseras, förelåg inte. Det förelåg ej heller direktiv rörande tex vilken typ av verk som skulle omlokaliseras eller enligt vilka kriterier dessa verk skulle väljas ut. Mandatet på denna punkt konstaterade endast att kommittén har i uppdrag att utreda vilka existerande statliga verk och inrättningar som kan omlokaliseras från Helsingfors samt att framställa förslag till nya placeringsorter för ifrågavarande verk.[2]

Mot denna bakgrund initierade kommittén ett omfattande utredningsarbete. En ansenlig mängd basinformation insamlades för totalt 101 statliga verk. Detta skedde dels inom ramen för en allmän förfrågan till alla verk, dels inom ramen för en separat kontaktundersökning. På basen av denna information samt förhandlingar med ledningen för enskilda verk och kanslicheferna för respektive förvaltningssektor klassificerades slutligen verken i olika kategorier enligt sin lokaliserbarhet.

Verkens lokaliserbarhet fastställdes på basen av två huvudtyper av information; dels på basen av verkens **interna** egenskaper, dels på basen av verkens **externa** egenskaper. Den förstnämnda kategorin inkluderade information rörande verkens uppgifter och organisation, personal, specialutrustning och verksamhetsutrymmen samt nödvändig service. Den senare kategorin inkluderade mångsidig information rörande verkens externa kontaktnät, dvs kontaktmängd och -innehåll, kontakternas ersättlighet och viktighet, kontakternas inriktning och särdrag osv.[3]

Kommitténs uppgift till denna del blev därmed att på basen av ett mycket omfattande och komplext beslutsunderlag fatta beslut om vilka verk som skulle föreslås omlokaliserade. Den grundläggande tankegången var alltså att alla verk inte är lika lätta, eller lämpliga, att omlokalisera. Beslutsfattandet inom kommittén innebar därför i sista hand att ur den totala populationen av verk välja ut de verk som enligt kommitténs bedömningar kan omlokaliseras.

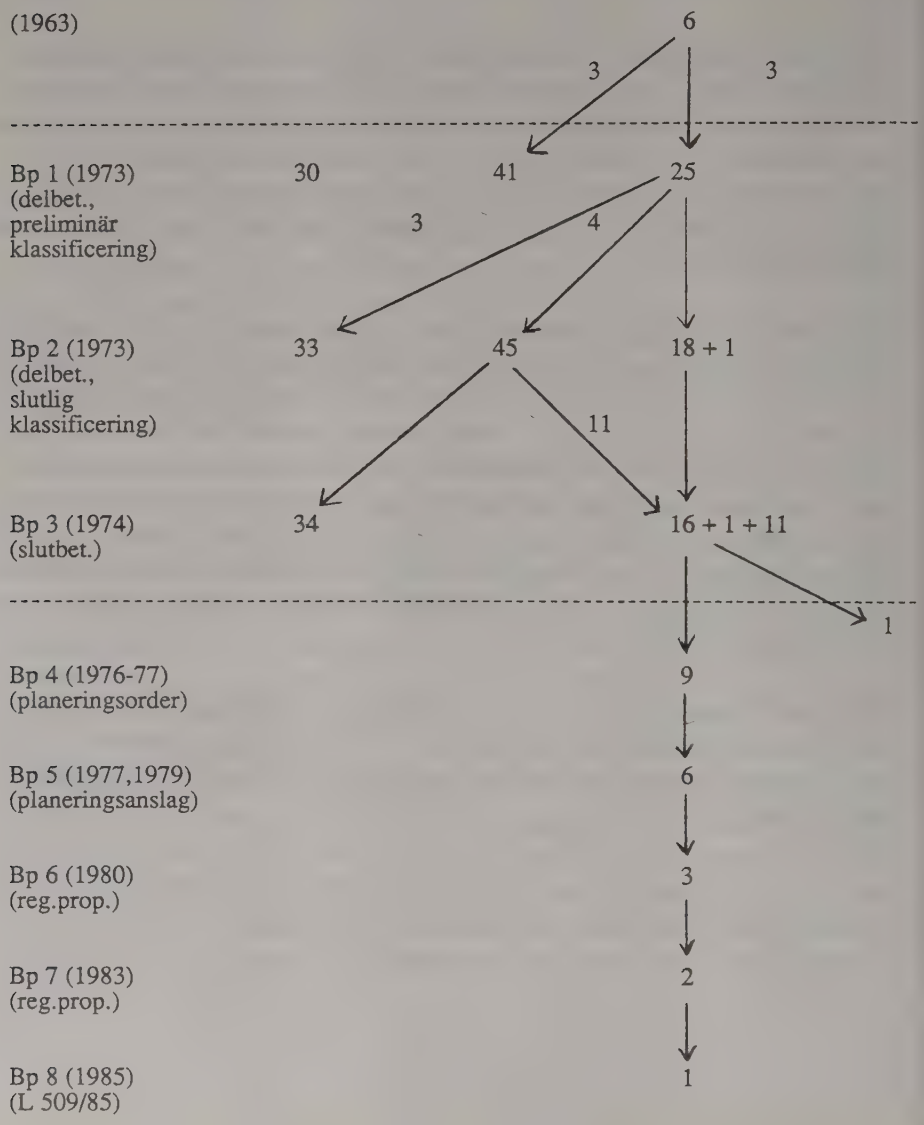
Den intressanta frågan blir då hur kommittén utnyttjade sitt beslutsunderlag för att sortera ut de verk som skulle omlokaliseras. Vår avsikt här är att söka svar på frågan genom att undersöka egenskaper hos de verk som under olika faser av kommitténs arbete föreslogs omlokaliserade. Egenskaperna hos dessa verk visar vilka faktorer som kommittén bedömde som viktiga och därmed hur den utnyttjade sitt komplexa beslutsunderlag.

Tidsmässigt begränsar vi oss alltså framförallt till kommittéfasen, men även till därpå följande regeringsfas. Detta görs i syfte att kunna konstatera eventuella förskjutningar mellan dessa två beslutsfaser och -arenor ifråga om utnyttjandet av beslutsunderlaget. I syfte att inplacera dessa beslutsfaser i sitt rätta tidssammanhang anför vi **tablå 5** som på ett överskådligt sätt visar hur verken klassificerades i olika berördhetskategorier under olika faser av den totala beslutsprocessen.

Beslutspunkterna (Bp) i **tablån** bildar ett flödesschema som framförallt kännetecknas av en radikal **reduktion** av antalet berörda verk **över tiden.** Den största reduktionen ägde rum mellan kommitténs slutfas (Bp 3) och den därpå följande regeringsfasen (Bp 4) varvid antalet berörda verk minskade med ungefär två tredjedelar. Flödesschemat visar också hur vissa populationer av verk "vandrade" mellan olika berördhetskategorier för olika beslutssekvenser. Antalet verk som från regeringens sida (Bp 4 - Bp 7) blev föremål för olika typer av åtgärder reducerades systematiskt och successivt. Beslutsprocessen "kulminerade" 1985 (Bp 8) genom riksdagens beslut om att omlokalisera **ett** verk (statens frökontrollanstalt).[4]

I detta sammanhang begränsar vi oss alltså dels till kommitténs delbetänkande (Bp 2) och slutbetänkande (Bp 3), dels till den första regeringsfasen (Bp 4) som inrymmer de verk vilka gavs order om att planera sin förestående omlokalisering.

Tablå 5. Antalet verk i olika berördhetskategorier och beslutspunkter[5]



4.2. Beslutsmodeller och beslutsunderlag

Vi begränsar oss här till den **rationella** och den **politiska** beslutsmodellen emedan dessa kan anses vara förhållandevis distinkta och varandra uteslutande. Dessa beslutsmodeller ställer väsentligt olika krav på beslutsunderlagets funktion och betydelse i beslutsfattandet. Vi skall först kort karakterisera de mest grundläggande skillnaderna mellan de två beslutsmodellerna i detta avseende. Därefter diskuterar vi vad dessa skillnader kan tänkas innebära för den empiriska kontext vi här intresserar oss för.

Enligt den **rationella** beslutsmodellen sönderfaller en beslutsprocess som bekant i många steg. Det gäller - kort sagt - att uppställa mål, definiera alla medel med vilka dessa mål kan uppnås, att bedöma konsekvenserna av alla medel samt att slutligen välja det medel som resulterar i den största måluppfyllelsen. En dylik beslutssyn ställer självfallet mycket stränga krav på beslutsunderlaget. Beslutsdeltagarna bör äga fullständig kunskap om alternativ och deras konsekvenser samt hur dessa är relaterade till de uppställda målen.

Den rationella beslutsmodellen utgår från att insamlandet och bearbetningen av en dylik informationsmängd är oproblematisk och inte förknippat med kostnader i form av tid eller resurser. Den utgår också från att beslutsdeltagarna besitter en i det närmaste obegränsad kapacitet att företa konsekvensberäkningar av olika alternativ. Beslutsfattandet kommer därmed primärt att betraktas som ett tekniskt beräkningsarbete utgående från ett fullständigt och oproblematiskt beslutsunderlag. Det blir alltså närmast fråga om att "räkna" sig fram till den optimala lösningen.[6]

Den rationella beslutsmodellen förutsätter alltså ett omfattande och systematiskt insamlat beslutsunderlag utgående från vilket många alternativ analyseras med hjälp av avancerade jämförelsemetoder. Själva beslutet ses som en logisk konsekvens av dessa omfattande analyser och beslutet förutsätts automatiskt innebära maximal måluppfyllelse.[7]

Den **politiska** beslutsmodellen ställer väsentligt annorlunda krav på beslutsunderlaget. Kraven återspeglar långt egenskaper som i övrigt kännetecknar denna beslutsuppfattning. Utgångspunkten här är att beslutsfattandet involverar olika beslutsdeltagare med sinsemellan mer eller

mindre mostridiga preferenser. Uppställande av mål-medel-hierarkier är därför inte möjligt. Beslutsfattandet kommer därmed att kännetecknas av förhandlingar och kompromisser snarast kring de medel som skall väljas för att varierande preferenser skall kunna beaktas.

För beslutsunderlaget innebär detta att information insamlas och utnyttjas **strategiskt** och **selektivt**. Ambitionen är inte att analysera alla tänkbara alternativ och deras konsekvenser utan snarare att på basen av ett begränsat beslutsunderlag finna stöd för åtgärder om vilka enighet kan nås. Beslutsunderlaget och dess utnyttjande i beslutsfattandet blir därmed ett strategiskt medel i köpslåendet mellan beslutsdeltagarna. Ny information kan därför insamlas och åberopas under olika faser av beslutsfattandet. Detta kan innebära att det slutliga beslutet beaktar endast en ringa del av det totala beslutsunderlaget.[8]

Mot denna bakgrund blir frågan hur dylika allmänna skillnader mellan de två beslutsmodellerna kan konkretiseras för att empiriskt beaktas rörande beslutsfattandet inom kommittén. Detta är i för sig ingen lätt uppgift, liksom ofta vid tillämpning av generella modeller i en konkret kontext. Utgångspunkten bör dock vara att vi har olika förväntningar rörande beslutsfattandet - och framförallt rörande utnyttjandet av beslutsunderlaget därvidlag - beroende på ur vilketdera modellperspektiv vi betraktar beslutsfattandet.

Enligt det **rationella** perspektivet förväntar vi oss allmänt att de verk som föreslogs omlokaliserade kännetecknas av egenskaper vilka kommittén explicit sade sig beakta vid fastställandet av verkens lokaliserbarhet. Det blir härvid i sista hand långt fråga om en bedömning av huruvida kommittén konsekvent och systematiskt beaktade sina egna urvalskriterier eller inte. En dylik bedömning blir dock partiell snarare än total emedan vi inte empiriskt kan kontrollera alla faktorer som kommittén sade sig beakta vid klassificeringen av verken.

Enligt det **politiska** perspektivet förväntar vi oss allmänt att vissa faktorer - och eventuellt andra än kommittén explicit kalkylerade med - kom att framstå som centrala vid valet av verk. I detta perspektiv framstår kommittén närmast som en politisk arena inom ramen för komplex politisk beslutsprocess. Valet av verk bör då tolkas mot bakgrund av politiska rationalitetsbedömningar från

beslutsdeltagarnas sida. Genom att beslutssituationen uppfattas som politisk förväntar vi oss att även beslutsfattandet rörande vilken typ av verk som föreslogs omlokaliserade återspeglar intressemotsättningar mellan olika av frågan berörda parter, tex mellan kommittén och byråkratin.

Ifråga om tidsperspektivet förväntar vi oss att finna en förskjutning över tiden från ett mera rationellt präglat beslutsfattande till ett mera politiskt präglat beslutsfattande. Konkret innebär detta att vi förväntar oss att kommitténs val av verk, och speciellt förslagen i kommitténs delbetänkande, bättre kan förstås i ett rationellt perspektiv än regeringens val av verk. Vi förväntar oss alltså en förskjutning i denna riktning dels mellan kommitténs två beslutsfaser, dels - och framförallt - mellan kommittéfasen och regeringsfasen. Den regering vi här avser är för övrigt **Miettunens** (III) borgerliga minoritetsregering (CP, SFP och LFP). Efter det att omlokaliseringskommittén 1974 hade avgivit sitt slutbetänkande avstod tre olika regeringar - Sorsa I, Liinamaa och Miettunen II - från att vidta konkreta åtgärder i frågan.

Analysen struktureras på så sätt att vi väljer ett antal strukturella variabler enligt vilka verken kan beskrivas. Därefter undersöks vilka värden dessa variabler antar hos de verk som föreslogs omlokaliserade vid **tre** olika beslutspunkter; kommitténs delbetänkande (Bp 2), kommitténs slutbetänkande (Bp 3) samt den första regeringsfasen (Bp 4). Resultaten av verksanalyserna tolkas slutligen i relation till de förväntningar som uppställts enligt de två beslutsmodellerna.

De variabler enligt vilka verken analyseras bör fånga upp väsentliga delar av och variationen i den egenskapsrymd som statliga verk på central nivå sammantaget kännetecknas av. De bör dessutom kunna anses vara av potentiell betydelse för valet av verk enligt endera eller båda beslutsmodellerna. Och de bör slutligen vara möjliga att operationalisera. Beaktande dessa krav väljer vi att analysera de berörda verken enligt följande variabler;

- storlek
- integrering
- lokala kontakter
- linjeintegrering
- externt stöd
- utrymmen

Dessa variabler - eller faktorer - belyser olika aspekter i verkens interna och externa strukturer. Antalet faktorer är begränsat och det är självfallet möjligt att även andra strukturella faktorer, som vi här inte har möjlighet att beakta, kan ha varit av betydelse för beslutsfattandet kring vilka verk som skulle föreslås omlokaliserade. Låt oss först kort presentera dessa faktorer samt diskutera vilka egenskaper hos faktorerna som kan antas ha varit av betydelse för beslutsfattandet utgående från de två modellperspektiven.

Storleksfaktorn figurerar ofta i undersökningar rörande organisationers interna struktur. Speciellt dess betydelse för andra interna strukturegenskaper - tex formell differentiering och specialisering - samt dess betydelse för organisationens relationer till omgivningen har varit föremål för många organisationsundersökningar.[9] Storlek operationaliseras ofta i termer av **antal anställda** inom en organisation - så även i detta sammanhang.

Vilka förväntningar kan vi ha rörande storleksfaktorns betydelse i det aktuella sammanhanget? Vi gör en grov distinktion mellan **små** och **stora** verk i termer av antal anställda. I ett rationellt perspektiv förväntar vi oss att stora snarare än små verk föreslogs omlokaliserade. Vi utgår härvid från att kommittén eftersträvade beslut enligt vilka ett stort antal tjänster skulle omlokaliseras. Och vi utgår ytterligare från att detta mål - som dock inte explicit kvantifierades i kommittén - lättare kunde nås genom att huvudsakligen omlokalisera stora verk.

Även i ett politiskt perspektiv kunde vi i och för sig förvänta oss att förhållandevis många stora verk föreslogs omlokaliserade. Vi utgår då från att beslutsdeltagarna i kommittén även representerade olika **regionala** intressen och att de mot denna bakgrund eftersträvade beslut som gav maximal utdelning för den region de representerade. Stora verk framstod därför som attraktiva objekt för beslutsdeltagarna.

Såvida beslutsfattandet primärt tolkas ur ett politiskt perspektiv förväntar vi oss å andra sidan finna en förskjutning **över tiden** mot små verk. Vi förväntar oss därför att en större andel stora verk föreslogs omlokaliserade i kommitténs delbetänkande än i framförallt regeringens beslut. Vi utgår härvid från att det motstånd som icke minst från byråkratins sida riktades mot kommitténs förslag påverkade det senare beslutsfattandet rörande vilken typ av verk som

ytterligare skulle föreslås omlokaliserade. Vi föreställer oss nämligen att stora verk har bättre förutsättningar än små verk att mobilisera ett mera enhetligt och betydande motstånd och därmed även i större utsträckning förmår påverka beslutsdeltagarna.

Integreringsfaktorn belyser organsiationernas relationer till sin omgivning. Ett verks kontaktnät kan utgöra ett omfattande och brokigt fält som empiriskt kan mätas på en mängd olika sätt. Som vi tidigare konstaterade analyserade kommittén många olika aspekter av verkens kontaktnät vid fastställandet av deras lokaliserbarhet. Detta är naturligt emedan det självfallet objektivt sett bör anses svårare att omlokalisera ett verk som är starkt integrerat i den övriga förvaltningen än ett verk som är förhållandevis fristående i detta avseende.

Integreringsfaktorn operationaliseras här i termer av **totala antalet kontakter** per år för enskilda verk. Med kontakter avses personkontakter mellan representanter för olika verk, inte tex telefon- eller brevkontakter. Uppgifter härom ingår som en del av de utredningar som kommittén lät utföra. Liksom ifråga om de övriga strukturfaktorerna belyser de situationen i mitten av 70-talet då omlokaliseringsfrågan var mest aktuell.

Vi gör en grov distinktion mellan **integrerade** och **fristående** verk. Såvida beslutsfattandet i kommittén var rationellt och konsekvent beaktade dess egna utgångspunkter i detta avseende förväntar vi oss att huvudsakligen fristående verk föreslogs omlokaliserade. Å andra sidan kan en konfliktsituation lätt antas ha uppstått mellan strävandena att dels omlokalisera förhållandevis stora verk, dels fristående verk, emedan storlek och kontaktnätets omfattning empiriskt sannolikt tenderar samvariera. Bla av denna orsak förväntar vi oss att i ett politiskt perspektiv finna en starkare orientering mot fristående verk.

Storlek och integrering uppfattas här som basvariabler enligt vilka verken beskrivs och analyseras. En dikotomisering och korstabulering av dessa två variabler resulterar i ett fyrfält som inkluderar fyra bastyper av strukturellt olika verk; små och integrerade verk, små och fristående verk, stora och integrerade verk samt stora och fristående verk. Den exakta operationaliseringen av variablerna diskuteras senare i samband med den empiriska analysen.

Ur ett rationellt perspektiv förväntar vi oss därmed att huvudsakligen stora och

fristående - men även integrerade - verk föreslogs omlokaliserade. Ur ett politiskt perspektiv förväntar vi oss kunna notera en markant förskjutning över tiden innebärande att allt flera små och fristående verk föreslogs omlokaliserade.

Med den tredje strukturfaktorn, **lokala kontakter,** avser vi att explicit mäta i vilken utsträckning verkens kontaktnät var lokalt förankrat i Helsingfors. Vi skiljer mellan lokalt **förankrade** verk och lokalt **fria** verk. Vilka förväntningar som för denna faktor kan uppställas utgående från de två modellperspektiven är svårt att bedöma. Vi föreställer oss dock att denna faktor kan tillmätas större betydelse såvida vi uppfattar beslutsfattandet som primärt politiskt. Vi förväntar oss därför finna en förskjutning över tiden mot att förhållandevis allt färre lokalt förankrade verk föreslogs omlokaliserade.

Med **linjeintegrering** avser vi att belysa en aspekt av verkens formella position i linjeförvaltningen ur ett regionalt perspektiv. Konkret är det fråga om huruvida ett verk anlitar länsstyrelserna som distriktsmyndighet eller inte. Denna faktor mäter alltså huruvida verksamheten hos ett verk inkluderar en dylik explicit regional dimension eller inte. De verk som är kopplade till länsstyrelserna betecknas som **linjeintegrerade**, de som saknar denna koppling betecknas som **linjefria**.

Ur ett rationellt perspektiv föreställer vi oss att denna faktor inte är av central betydelse. Ur ett politiskt perspektiv föreställer vi oss däremot att denna faktor kan ha varit av betydelse därigenom att verk som är linjeintegrerade dels kan hävda att deras verksamhet redan är i viss mening decentraliserad, dels eventuellt kan räkna med ett starkare stöd från den övriga linjeförvaltningen i sina strävanden att motarbeta omlokalisering för egen del. För beslutsfattarna kan detta därmed ha inneburit en restriktion som de måste beakta varför vi speciellt ur ett politiskt perspektiv förväntar oss att förhållandevis få linjeintegrerade verk föreslogs omlokaliserade.

Med **externt stöd** mäter vi förekomst av extern representation i kollegiala beslutsorgan - tex direktioner eller styrelser - hos verken. Vi gör en uppdelning av verken i sådana som har en dylik representationsförankring och sådana som inte har den. Vi kan tala om externt **förankrade** verk och externt **fria** verk. Denna faktor kan ha varit av betydelse därigenom att verk som har extern

intresserepresentation kanske lättare kan mobilisera ett bredare motstånd mot omlokalisering för egen del. De verk som i detta avseende betecknas som externt fria, eller isolerade, saknar en dylik potentiell mobiliseringsresurs. Uppfattande beslutsfattandet som primärt politiskt förväntar vi oss därför att förhållandevis få externt förankrade verk föreslogs omlokaliserade.

Den sista strukturfaktorn berör verkens **utrymmessituation**. Kommittén utfäste sig explicit att beakta denna faktor. Verk som förfogade över små eller annars oändamålsenliga verksamhetsutrymmen löpte därmed en större risk att föreslås omlokaliserade. Vi skiljer mellan verk som kännetecknades av **utrymmesbrist** och verk som inte kännetecknades av **utrymmesbrist**. Ur ett rationellt perspektiv förväntar vi oss att förhållandevis många verk med utrymmesbrist föreslogs omlokaliserade. Ur ett politiskt perspektiv kan utrymmesfrågan trots allt - vid sidan av andra mera centrala faktorer - antas ha varit av sekundär betydelse. Såvida nya eller tilläggsutrymmen måste byggas för ett verk kan alltid hävdas att detta kan göras till ungefär samma kostnader i Helsingforsregionen som i övriga delar av landet.

De strukturfaktorer vi ovan presenterat kan alltså i varierande utsträckning antas ha påverkat beslutsfattandet rörande vilka verk som föreslogs omlokaliserade. Empiriskt förankrade bedömningar av enskilda faktorers betydelse i sammanhanget är emellertid svåra att göra. Troligt är att den sammantagna effekten av bestämda **kombinationer** av faktoregenskaper var större än effekten av enskilda faktoregenskaper. I den empiriska analysen - som vi nu ämnar företa - kan denna omständighet i viss utsträckning beaktas genom att konstanthålla vissa variabler.

Trots denna något lösa design föreställer vi oss att de strukturella faktorer och egenskaper som faktiskt utgjorde centrala komponenter i beslutsfattandet även återspeglar sig i egenskaperna hos de verk som berördes av besluten. Vi tror oss också kunna bedöma huruvida dessa egenskaper primärt kan tolkas i ljuset av en rationell eller politisk syn på det aktuella beslutsfattandet.

4.3. Egenskaper hos berörda verk

Innan vi övergår till att systematiskt analysera egenskaper hos de berörda verken för enskilda faktorer - och kombinationer av dessa - är det skäl att kort presentera den totala population av verk det rör sig om.

4.3.1 Populationen av verk

Omlokaliseringskommittén inkluderade totalt 101 verk i sin ursprungliga population. Fyra verk utmönstrades dock genast av kommittén själv (se **not 5**). För några små verk var sammanslagningar aktuella redan under kommittéfasen, vilka även verkställdes kort därefter. I vår population av verk har dessa sammanslagningar beaktats vilket innebär att antalet verk i vår population därmed omfattar tre färre verk än kommitténs population. Därtill kommer att vi helt saknar strukturuppgifter för sex verk som ingick i kommitténs population. Vår population omfattar alltså totalt 88 av de 94 verk vilkas lokaliserbarhet kommittén de facto undersökte.[10]

Enligt de två basvariablerna - storlek och integrering - fördelar sig den totala populationen av verk som i **tabell 21.** På basen av antalet anställda indelas verken enligt storleksvariabeln i två grova klasser: **små** verk (< 100 anställda) och **stora** verk (> 100 anställda). På basen av det totala antalet personkontakter med andra statliga verk indelas verken enligt integreringsvariabeln i två grova klasser: **fristående** verk (< 2.000 kontakter) och **integrerade** verk (> 2.000 kontakter).11

Tabell 21. Verkens fördelning enligt storlek och integrering

Verken är	små	stora	totalt
fristående	33	17	50
integrerade	12	26	38
totalt	45	43	88

Verken fördelar sig mycket jämnt på de två storleksklasserna. Fördelningen enligt integreringsvariabeln är mindre jämn. Enligt denna klassificering är 57 % av alla verk fristående i förhållande till den övriga förvaltningen. Den största delpopulationen utgörs av små och fristående verk (38 %), den minsta av små och integrerade verk (14 %). Namnen på verken i de olika kategorierna anges i **bilaga**.

4.3.2. Storleks- och integreringsegenskaper hos berörda verk

Som inledning på analysen av strukturegenskaper hos de **berörda** verken frågar vi oss hur dessa verk fördelar sig enligt ovannämnda storleks- respektive integreringsvariabel samt vilka förskjutningar som kan noteras i detta avseende mellan de tre beslutsfaser som vi nu begränsar oss till. Den första beslutsfasen (I) inkluderar de verk som kommittén i sitt delbetänkande föreslog att ytterligare skall utredas samt de verk som redan i detta skede föreslogs omlokaliserade. (Se Bp 2 i det tidigare presenterade flödesschemat). Den andra beslutsfasen (II) inkluderar de verk som kommittén i sitt slutbetänkande (Bp 3) föreslog omlokaliserade. Den tredje (III) och sista beslutsfasen inkluderar de verk vilka genom statsrådsbeslut 1976 och 1977 beordrades att **planera** sin egen omlokalisering (Bp 4).[12]

En allmän - och tidigare konstaterad - trend är att antalet berörda verk starkt minskade över tiden. Under den I beslutsfasen berördes 66 % av den totala populationen av verk, under den II beslutsfasen 31 % samt under den III beslutsfasen endast 9 %. Kommittén uteslöt alltså redan under den I beslutsfasen drygt 30 % av alla verk från fortsatta utredningar. För dessa verk konstaterades att omlokalisering inte blir aktuell. Andelen berörda verk i följande tabeller är uträknad på basen av det totala antalet verk inom respektive strukturkategori. **Tabell 22** visar sålunda tex att av alla små och fristående verk (33) berördes under den I beslutsfasen 17, dvs 52 %, under den II beslutsfasen berördes 8 av 33, dvs 24 % osv.

Den centrala frågan här är emellertid vilka **kvalitativa** egenskaper som kännetecknade de berörda verken samt vilka förskjutningar som i detta avseende ägde rum över tiden. Två grundläggande drag dominerar bilden;

storleksfaktorns betydelse och den avvikande egenskapsprofilen för den III beslutsfasen. Stora verk berördes i mycket hög grad, speciellt under den I beslutsfasen då 62 % av alla berörda verk var stora. Därtill kommer att sgs alla stora och fristående verk - 16 av 17 - berördes under denna beslutsfas. En betydligt mindre andel av de i detta skede berörda verken var små.

Tabell 22. Andelen berörda verk enligt storlek och integrering under tre beslutsfaser

				Beslutsfas		
Storlek/integrering		**(N)**		**I**	**II**	**III**
små	fristående	(33)	%	52	24	15
			(n)	(17)	(8)	(5)
	integrerade	(12)	%	42	17	8
			(n)	(5)	(2)	(1)
stora	fristående	(17)	%	94	41	6
			(n)	(16)	(7)	(1)
	integrerade	(26)	%	77	38	4
			(n)	(20)	(10)	(1)
Totalt		(88)		(58)	(27)	(8)

Den II beslutsfasen kännetecknas framförallt av en kraftig reduktion, både absolut och relativt sett, för just de stora verkens del. Fortfarande är dock över hälften (17 av 27) av de berörda verken stora. Kategorin stora och fristående

verk reducerades relativt sett allra mest, men även inom kategorin stora och integrerade verk var reduktionen omfattande. Å andra sidan bör noteras att den absoluta reduktionen var betydande även inom kategorin små och fristående verk. Denna omständighet förklaras delvis av att denna kategori under den I beslutsfasen inkluderade flera mycket små verk (< 30 anställda) vilka inte därför föreslogs omlokaliserade under den II beslutsfasen.

Den III beslutsfasen avviker i flera avseende markant från de två kommittéfaserna. Dels berördes nu väsentligt färre verk överhuvudtaget, dels dominerar andra strukturfaktorer än tidigare. Regeringsfasen innebar en ytterligare kraftig reduktion för de stora verkens del - och speciellt för de stora och integrerade verkens del. Samtidigt kom nu huvudsakligen små och fristående verk att beröras. Sex av de åtta verk som berördes av regeringens planeringsorder var små. Dessa förskjutningar kan också illustreras genom att konstatera att av de 19 verk som reducerades bort genom regeringens beslut var 15 stora.

Sammanfattningsvis kan alltså noteras att den kvantitativa reduktionen av antalet berörda verk över beslutsfaserna i termer av storlek och integrering innebar en dramatisk förskjutning från framförallt stora verk till små och fristående verk. Integreringsfaktorn förefaller i ljuset av dessa siffror att ha spelat en underordnad roll i förhållande till storleksfaktorn. Integreringsfaktorn var likväl ej utan betydelse. Integrerade verk berördes systematiskt i mindre utsträckning än fristående verk under alla tre beslutsfaser. Integrering förefaller därmed att ha utgjort en restriktion för beslutsdeltagarna.

Dessa iakttagelser överensstämmer rätt väl med de förväntningar vi tidigare uppställde på denna punkt. Den förhållandevis starka fokuseringen på stora verk i kommittén kan förstås såväl i ett rationellt som politiskt perspektiv. Under antagande om att kommittén hade som mål att nå beslut innebärande omlokalisering av en betydande mängd tjänster kunde ett dylikt mål självfallet lättare nås genom en stark satsning på även stora verk. I ett politiskt perspektiv innebar en satsning på stora verk att enskilda beslutsdeltagares regionala intressen lättare kunde tillgodoses. Storleksfaktorn kom därmed att framstå som en mycket attraktiv egenskap hos verken, så attraktiv att den tenderade undanträngа ett beaktande av integreringsfaktorn som kommittén explicit utfäste sig att fästa speciell uppmärksamhet vid.

Regeringens beslut (III) kan enligt vår mening lätt förstås i ett politiskt perspektiv. Vid tidpunkten för regeringens inträde på scenen (1976) hade verken bla inom ramen för två remissrundor deklarerat sitt motstånd mot kommitténs förslag. Om vi uppfattar storlek som en resursfaktor för organisationer - vilket enligt vår mening är motiverat i detta sammanhang - hade de stora berörda verken sannolikt bättre förutsättningar att via olika formella och informella kanaler påverka beslutsfattarna.

Mot en dylik bakgrund är det enligt vår mening inte alls förvånande att nästan alla verk som berördes av regeringens beslut var små och fristående. Regeringen valde mao att angripa verk som var internt resurssvaga och externt isolerade.[13] Inte ett enda av de sex centrala ämbetsverk som av kommittén föreslogs omlokaliserade berördes av regeringens beslut.

4.3.3. Lokala kontakter hos berörda verk

Den lokala kontaktvariabeln mäter explicit kontaktnätets **lokala** förankring i Helsingfors för de berörda verkens del. Den ovan behandlade integreringsvariablen mätte ett verks kontakter till andra statliga verk och inrättningar. Den mätte således inte direkt kontakternas lokala inriktning, men nog indirekt som följd av att statsförvaltningen - isynnerhet den centrala nivån - i hög grad är Helsingfors-centrerad. Den lokala kontaktvariabeln mäter däremot uttryckligen dels graden av kontakternas lokala förankring i huvudstaden, dels mäter den enbart kontakter till andra än statliga verk, dvs till privata och halvoffentliga organisationer och samfund av varierande natur. Den utgör därmed ett väsentligt komplement till integreringsvariabeln som begränsade sig till det inomstatliga kontaktnätet.

Enligt den lokala kontaktvariabeln indelas de berörda verken i två grova kategorier på basen av det totala antalet personkontakter per år. Vi kan tala om lokalt **fria** verk (< 2.000 kontakter) och lokalt **förankrade** verk (> 2.000 kontakter).[14] Enligt samma systematik som tidigare, och konstanthållande storleksvariabeln, fördelar sig de berörda verken därmed som i **tabell 23.**[15]

Endast 32 % av alla verk kan enligt denna klassificering betecknas som Helsingforsförankrade i sina lokala kontakter. Stora och fria verk berördes mest. Den kvantitativa reduktionen mellan kommittéfaserna var relativt sett störst för de stora verken oberoende av om dessa var lokalt fria eller förankrade. Dessutom var både den absoluta och relativa minskningen nästan exakt lika stor inom båda kontaktkategorierna för de stora verkens del. Regeringsfasen innebar för sin del en stark fokusering på dels fria, dels - och framförallt - på små och fria verk.

Tabell 23. Andelen berörda verk enligt storlek och lokala kontakter under tre beslutsfaser

				Beslutsfas		
Storlek/ lokala kontakter		**(N)**		**I**	**II**	**III**
små	fria	(35)	%	51	23	11
			(n)	(18)	(8)	(4)
	förankrade	(4)	%	25	-	-
			(n)	(1)	(-)	(-)
stora	fria	(18)	%	94	50	11
			(n)	(17)	(9)	(2)
	förankrade	(21)	%	76	33	-
			(n)	(16)	(7)	(-)
Totalt		(78)		(52)	(24)	(6)

Fördelningen enligt den lokala kontaktvariabeln antyder att denna faktor skulle ha påverkat beslutsfattandet i kommittén och i större utsträckning beslutsfattandet i regeringen för vilken denna faktor förefaller att ha utgjort en restriktion bland andra. Vårt antagande om att finna en förskjutning över tiden innebärande att allt färre lokalt förankrade verk berördes kan anses bekräftat åtminstone för regeringsfasens del.

4.3.4. Linjeintegrering hos berörda verk

Linjeintegreringsvariabeln mäter en aspekt av verkens formella position i linjeförvaltningen, dvs huruvida verken anlitar länsstyrelserna som distriktsmyndighet eller inte. De verk som har en dylik regional koppling betecknas som **linjeintegrerade**, de som saknar denna koppling betecknas som **linjefria**.[16]

Tabell 24. Andelen berörda verk enligt storlek och linjeintegrering under tre beslutsfaser

				Beslutsfas		
Storlek/ linjeintegrering		**(N)**		**I**	**II**	**III**
små	linjefria	(45)	%	49	22	13
			(n)	(22)	(10)	(6)
	linjeintegr.	(-)	%	-	-	-
			(n)	(-)	(-)	(-)
stora	linjefria	(37)	%	84	43	5
			(n)	(31)	(16)	(2)
	linjeintegr.	(6)	%	83	17	-
			(n)	(5)	(1)	(-)
Totalt		(88)		(58)	(27)	(8)

Endast sex verk, alla centrala ämbetsverk, i den totala populationen av verk är i sin underlydande organisation kopplade till länsstyrelserna.[17] Av dessa berördes fem verk i den I kommittéfasen, deras eventuella omlokalisering skulle ytterligare utredas. Inget av dessa verk föreslogs emellertid omlokaliserad i kommitténs slutbetänkande (II). Däremot föreslogs nu att näringsstyrelsen - vars ställning utreddes separat av kommittén - skulle omlokaliseras. I regeringsfasen berördes dock inte heller detta verk.

Framförallt stora och linjefria verk berördes under kommittéfaserna. Samtidigt var reduktionen - både i absoluta och relativa termer - mycket stark inom denna kategori av verk. Endast två dylika verk berördes sålunda av regeringens beslut, som huvudsakligen berörde små och linjefria verk. Relativt sett var reduktionen över tiden dock störst för de ovannämnda få stora och linjeintegrerade verken.

Som följd av det ringa antalet linjeintegrerade verk överhuvudtaget kan långtgående slutsatser rörande betydelsen av denna faktor inte dras. Förskjutningarna över tiden stöder dock en tolkning ur ett politiskt perspektiv innebärande att linjeintegreringen förefaller att ha utgjort en restriktion både för kommittén och regeringen.

4.3.5. Externt stöd hos berörda verk

Med variabeln externt stöd mäter vi huruvida det i verkens kollegiala belutsorgan förekommer någon form av extern representation eller inte. En del av verken saknar helt dylika beslutsorgan - tex styrelse eller direktion - och kan därför självfallet inte heller ha extern representation i ett sådant organ. Såvida ett verk har ett kollegialt beslutsorgan och i detta finns minst en representant för andra verk eller organisationer anses externt stöd föreligga. Dylika verk kan i detta avseende betecknas som **förankrade** i sin närmiljö. De verk som inte har extern representation i kollegialt organ, eller som saknar dylikt organ, betecknas i detta avseende som **fristående**.[18]

Andelen verk som i dessa termer kan betecknas som förankrade uppgår till 37 %. Den relativa fördelningen mellan externt fristående och förankrade verk är

förvånansvärt jämn inom båda storleksklasserna för båda kommittéfaserna. För denna faktor antog vi tidigare att vi finner en förskjutning över tiden enligt vilken förhållandevis allt färre förankrade verk berörs. Den faktiska fördelningen visar att så inte är fallet, snarare förhåller det sig tvärtom.

Tabell 25. Andelen berörda verk enligt storlek och externt stöd under tre beslutsfaser

				Beslutsfas		
Storlek/ externt stöd		**(N)**		**I**	**II**	**III**
små	fristående	(23)	%	52	22	13
			(n)	(12)	(5)	(3)
	förankrade	(17)	%	53	29	18
			(n)	(9)	(5)	(3)
stora	fristående	(29)	%	83	38	-
			(n)	(24)	(11)	(-)
	förankrade	(13)	%	85	46	15
			(n)	(11)	(6)	(2)
Totalt		(82)		(56)	(27)	(8)

Den mest dramatiska reduktionen - både absolut och relativt sett - ägde rum inom kategorin stora och fristående verk både mellan kommittéfaserna och mellan den II kommittéfasen och regeringsfasen. Därtill kommer att

tyngdpunkten i regeringens beslut låg på externt förankrade verk. Slutsatsen härav blir att faktorn externt stöd inte förefaller att ha utgjort en sådan resursfaktor för verken som i ett politiskt perspektiv skulle ha påverkat beslutsfattandet.

4.3.6. Utrymmessituationen hos berörda verk

Med utrymmessituation mäter vi huruvida de berörda verken kännetecknades av små eller annars oändamålsenliga verksamhetsutrymmen. De verk för vilka kommittén i sina utredningar explicit konstaterade att tilläggsbehov av utrymmen föreligger klassificeras här som verk med **utrymmesbrist**. De verk för vilka ingenting konstaterades i detta avseende klassificeras som **inte** lidande av **utrymmesbrist**.[19]

Den totala populationen av verk för denna variabel inkluderar endast 58 verk, emedan kommittén överhuvudtaget inte redogjorde för utrymmesfrågan för de verk som den redan under den I beslutsfasen beslöt att inte skall omlokaliseras. De procentuella andelarna i vidstående **tabell** är därför uträknade på basen av det totala antalet små respektive stora verk, vilket innebär att andelarna inte är direkt jämförbara med motsvarande värden för de övriga variablerna.

Fördelningen uppvisar en intressant och systematisk förskjutning över tiden. Den framträder - kort sagt - däri att för varje beslutsfas kom en allt större andel av de berörda verken att kännetecknas av utrymmesbrist. I motsats till flera av de tidigare behandlade variablerna kan vi här dessutom notera en klar förskjutning redan mellan de två kommittéfaserna. Under den I beslutsfasen var antalet och andelen verk som inte kännetecknades av utrymmesbrist större än motsvarande värden för verk som kännetecknades av utrymmesbrist. För den II beslutsfasen är detta förhållande exakt det motsatta inom båda storleksklasserna.

Konkret uttryckt innebar detta att av de 31 verk som utmönstrades mellan kommittéfaserna kännetecknades 77 % av att de **inte** hade utrymmesbrist. Av de åtta verk som berördes av regeringens beslut var det endast två - omsättningsskatterätten och försäkringsdomstolen - som inte hade utrymmesproblem. Regeringens beslut innebar samtidigt att **alla** sju stora verk utan utrymmesproblem, vilka kommittén i slutbetänkandet föreslog omlokaliserade,

utmönstrades ur processen.

I ljuset av denna fördelning förefaller alltså utrymmesfrågan att ha påverkat beslutsfattandet både inom kommittén och regeringen, emedan andelen berörda verk med utrymmesproblem tenderade öka för varje beslutsfas. Detta överensstämmer i och för sig med kommitténs kriterier enligt vilka bla lokalitetsfrågan skulle beaktas vid bedömningen av verkens lokaliserbarhet.

Tabell 26. Andelen berörda verk enligt storlek och utrymmessituation under tre beslutsfaser

			Beslutsfas		
Storlek/ utrymmes-situation			**I**	**II**	**III**
små	utrymmesbrist	%	20	13	9
		(n)	(9)	(6)	(4)
(n=45)					
	ej utrymmesbrist	%	29	9	4
		(n)	(13)	(4)	(2)
stora	utrymmesbrist	%	33	23	5
		(n)	(14)	(10)	(2)
(n=43)					
	ej utrymmesbrist	%	51	16	-
		(n)	(22)	(7)	(-)
Totalt			(58)	(27)	(8)

Ur kommitténs synvinkel bör det anses rationellt att relativt starkt satsa på stora verk med utrymmesproblem. Därigenom uppnåddes lättare dels en kännbar omlokalisering, dels frigjordes en ansenlig mängd utrymmen i Helsingfors samtidigt som de sämst lottade verkens utrymmesproblem antogs bli lösta i samband med en omlokalisering.

Ur ett politiskt perspektiv förväntade vi oss närmast att utrymmesfaktorn inte skulle ha varit av central betydelse i beslutsfattandet. Det är vanskligt att bedöma hur det förhåller sig härmed. De flesta verk som berördes av regeringens beslut hade utrymmesproblem, vilket - såvida det inte rör sig om ett skensamband - skulle indikera att regeringen lättare kunde fatta beslut rörande verk vilka kännetecknades av utrymmesproblem. Utfästelser om nya och ändamålsenliga verksamhetsutrymmen - visserligen på annan ort - kan ha varit ägnat att i viss mån dämpa motståndet bland de fysiskt sämst lottade verken. Denna omständighet kan i så fall ha underlättat ett politiskt beslutsfattande i frågan.

4.4. Sammanfattande strukturjämförelse

De strukturfaktorer som här analyserats förefaller att i varierande utsträckning ha påverkat beslutsfattandet i kommittén och regeringen. I syfte att få en bättre helshetsbild av variationerna mellan strukturfaktorerna skall vi jämföra i vilken utsträckning de berörda verken kännetecknades av bestämda egenskaper enligt de olika strukturvariablerna. En dylik helhetsbild underlättar även en generell bedömning av faktorernas betydelse ur de två beslutsperspektiven. De procentuella andelarna i **tabell 27** är uträknade på basen av det totala antalet berörda verk under respektive beslutsfas.

För det första kan vi i ett tidsperspektiv tala om olika egenskapsprofiler hos de berörda verken. Vissa egenskaper kan betecknas som mer eller mindre konstanta för kommittéfaserna, för andra egenskaper ägde väsentliga förskjutningar rum. Andelen **stora** verk som berördes var nästan exakt lika stor under båda kommittéfaserna. Detsamma gäller för **integrerade** verk - om ock med en lägre berördhetsandel. För de verk som var **lokalt förankrade** i Helsingfors och de verk som var **linjeintegrerade** kan redan en relativ reduktion noteras. Verk med dessa egenskaper berördes alltså relativt sett i

mindre utsträckning under den senare kommittéfasen än under den förra.

De två sista strukturegenskaperna - **extern förankring** och förekomst av **utrymmesbrist** - uppvisar däremot en helt annan tidsprofil. Avvikande från det allmänna mönstret ökade andelen verk som kännetecknades av dessa egenskaper, och inte enbart mellan kommittéfaserna utan även under regeringsfasen. Av de verk som berördes av regeringens beslut hade 75 % (6 av 8) utrymmesproblem.

Tabell 27. Andelen berörda verk enligt vissa strukturegenskaper under tre beslutsfaser

		Beslutsfas		
Verken är/har		**I**	**II**	**III**
stora	%	62	63	25
	(n)	(36)	(17)	(2)
integrerade	%	43	44	25
	(n)	(25)	(12)	(2)
lokalt förankrade	%	33	29	-
	(n)	(17)	(7)	(-)
linjeintegrerade	%	9	4	-
	(n)	(5)	(1)	(-)
externt förankrade	%	36	41	63
	(n)	(20)	(11)	(5)
utrymmesbrist	%	38	59	75
	(n)	(22)	(16)	(6)

Den kvantitativa reduktionen av antalet berörda verk över beslutsfaserna innebar alltså även vissa kvalitativa förskjutningar. Reduktionen påverkade emellertid inte kommitténs konsekventa satsning på **stora** och även på **integrerade** verk. I jämförelse med kommittéfaserna innebar regeringsfasen däremot en klar orientering mot små och fristående verk. För den **lokala förankrings**faktorn ägde förskjutningar rum som stöder en tolkning enligt vilken kommittén i ökande utsträckning tillmätte denna faktor betydelse samt att denna förskjutning kulminerade i regeringsbeslutet enligt vilket inte ett enda lokalt förankrat verk berördes.

En bedömning av **linjeintegreringens** betydelse försvåras av att så få verk överhuvudtaget var linjeintegrerade. Såvida denna faktor var av någon betydelse tyder förskjutningarna närmast på att både kommittén och regeringen upplevde denna faktor som en restriktion i beslutsfattandet. Inget av regeringens beslut berört verk var linjeintegrerat.

Hur skall då den ökande andelen **externt förankrade** verk bedömas? Vi har svårt att föreställa oss att förekomsten av extern representation i ett verks kollegiala organ varken för kommittén eller regeringen kan ha utgjort en omständighet som talade **för** omlokalisering. Speciellt ur ett politiskt perspektiv antog vi att förhållandet skulle vara exakt det motsatta, att extern förankring skulle utgöra en restriktion för beslut rörande omlokalisering. Faktum är dock att över hälften av de av regeringsbesluten berörda verken var externt förankrade. Vår slutsats blir därför att denna faktor sannolikt saknade betydelse för beslutsfattandet samt att det rör sig om ett slumpmässigt samband mellan berördhet och extern förankring.

Ifråga om **utrymmesfaktorn** - för vilken den relativa förskjutningen mot verk med utrymmesproblem var markant - förefaller det oss mera sannolikt att det rör sig om ett reellt samband. För kommittén innebar en satsning på stora verk med utrymmesproblem en möjlighet att samtidigt beakta två för den sannolikt väsentliga faktorer. Att även regeringens beslutsfattande skulle ha påverkats av utrymmesfaktorn framstår däremot som mindre förståeligt och motsvarar inte heller våra förväntningar på denna punkt. Det faktum att sex av de totalt åtta verk som berördes av regeringens beslut det oaktat kännetecknades av

utrymmesproblem antyder att denna faktor kanske trots allt var av betydelse även för regeringens beslutsfattande.

* * *

Vilken betydelse är det rimligt att på basen av den företagna analysen tillmäta organisationsstrukturella faktorer i beslutsfattandet rörande omlokalisering? I vilken utsträckning är det motiverat att betrakta strukturella faktorer som en resurs eller en restriktion ur ett rationellt respektive politiskt beslutsperspektiv? Vi skall i sammanfattande syfte söka svar på dessa frågor på ett mera generellt plan.

För det första kan noteras att beslutsfattandet i kommittén kring vilka verk som skulle omlokaliseras kännetecknades av flera rationella drag. Redan det sätt varpå kommittén arbetade vittnar om en rationellt präglad ambition i beslutsfattandet. Insamlandet av ett mycket omfattande och komplext beslutsunderlag framförallt rörande olika aspekter av strukturella egenskaper hos verken visar en strävan att stöda beslutsfattandet på ett mångsidigt beslutsunderlag. Valet av verk skulle närmast framstå som en teknisk sammanvägning av ett stort antal faktorer och kriterier vilka ansågs avgöra ett verks lokaliserbarhet.

Utgångspunkterna för kommitténs beslutsfattande kan alltså anses präglade av sådana krav på beslutsunderlaget som en rationell beslutssyn förutsätter. Frågan är dock i vilken utsträckning det faktiska beslutsfattandet i kommittén kan betecknas som rationellt. Vad kännetecknade mao den slutliga bedömningen av en omfattande informationsmängd för varje enskilt verk? Vilka faktorer och kriterier kom att framstå som avgörande, vilka som mindre avgörande?

Vi föreställer oss nämligen att den totala informationen för många verk dels innehöll information som talade **för** omlokalisering, dels information som talade **mot** omlokalisering. Beslutsunderlaget i sig kunde alltså innehålla motstridig information rörande ett verks lokaliserbarhet, men kommittén var likväl tvungen att fatta beslut om huruvida verket skulle omlokaliseras eller inte.

Även i ett dylikt perspektiv framstår kommitténs arbete som förhållandevis rationellt. Rationaliteten ligger inte däri att kommittén skulle ha förmått beakta alla, eller ens många, strukturella faktorer i sina slutliga sammanvägningar. Rationaliteten ligger enligt vår mening däri att kommittén i ljuset av den företagna strukturanalysen relativt systematiskt och konsekvent förefaller att ha beaktat några strukturella faktorer i sitt beslutsfattande. Av de strukturella faktorer som här har uppmärksammats förefaller kommittén att speciellt ha attraherats av storleksfaktorn, vilket kan betecknas som rationellt mot bakgrund av kommitténs sannolika mål att fatta beslut som totalt sett skulle innebära en kännbar omlokalisering.

Storleken hos verken kom därmed att framstå som en resursfaktor för kommittén. För regeringens beslutsfattande kom däremot storleken närmast att framstå som en restriktion. Vid tidpunkten för regeringens agerande hade verken haft både tid och möjlighet att mobilisera sitt motstånd mot planerna på omlokalisering. Det är härvid rimligt att anta att just de stora verken även hade större resurser att mobilisera ett enhetligt motstånd i syfte att utöva påtryckning gentemot de politiska beslutsfattarna.

Det förefaller som om byråkratin inte i nämnvärd utsträckning skulle ha förmått påverka kommitténs beslutsfattande. I stöd av sitt fria mandat och sin politiska sammansättning kunde kommittén agera förhållandevis självständigt. Vare sig kvantitativa eller kvalitativa restriktioner förelåg rörande de beslut som skulle fattas i kommittén. Dess ambition var att nå intern enighet om kännbara förslag till omlokalisering, vilket den även lyckades med.

Den tystnad i frågan som kännetecknade de tre regeringar som följde efter att kommittén hade avslutat sitt arbete vittnar om de politiska realiteter och konstellationer som omgav frågan. Det faktum att det var en centerpartistiskt dominerad minoritetsregering som 1976-77 gav några verk planeringsorder är självfallet ingen tillfällighet. De reella politiska förutsättningarna för att omsätta kommitténs förslag i auktoritativa beslut hade redan tidigare försvunnit - i den mån de överhuvudtaget hade förelegat.

Att ytterst få verk - jämfört med kommitténs förslag - berördes av Miettunenregeringens beslut vittnar för sin del om att även denna regering uppfattade slaget som förlorat. Ribban hade sänkts avsevärt. Regeringens val av verk i

slaget som förlorat. Ribban hade sänkts avsevärt. Regeringens val av verk i strukturell mening visar också att regeringen drog fram där motståndet sannolikt var svagast.

De verk som berördes var i strukturell mening på intet sätt en representativ minimipopulation av de av kommittén berörda verken. Väsentliga tyngdpunktsförskjutningar hade ägt rum. Huvudsakligen små, isolerade och resurssvaga verk med utrymmesproblem blev föremål för regeringens åtgärder. Inte ett enda centralt ämbetsverk fanns längre med i bilden.

Det är mao lättare att framlägga rationella **förslag** i en relativt sluten kommitté än att i en regering fatta politiskt impopulära **beslut** i en rent politisk verklighet.

BILAGA

Små och fristående verk (n=33)	Små och integrerade verk (n=12)
Rättspolitiska forskningsinstitutet	Ekonomiska planeringscentralen
Polisinstitutet	Statens forskningsanstalt för
Myntverket	lantbruksmaskiner
Bankinspektionen	Lantbruksekonomiska
Statens utbildningscentral	forskningsanstalten
Statens studiestödscentral	Geodetiska institutet
Riksarkivet	Havsforskningsinstitutet
Statens filmgranskningsbyrå	Topografkåren
Sovjetinstitutet	Provskjutningsanstalten
Statens lantbrukskemiska anstalt	Krigsvetenskapliga institutet
Statens frökontrollanstalt	Polisbildepån
Statens veterinärmedicinska anstalt	Polisutrustningsdepån
Licensverket	Statens revisionsverk
Stridsskolan	Centralen för turistfrämjande
Omsättningsskatterätten	
Statens margarinfabrik	
Högsta förvaltningsdomstolen	
Staben för sjöstridskrafterna	
Krigshögskolan	
Militärapoteket	
Arbetsrådet	
Arbetsdomstolen	
Fängelsedomstolen	
Skyddsskolan	
Konstindustriella läroverket	
Luftvärnsskolan	
Polisvapendepån	
Poliskommunikationsdepån	
Sjökrigsskolan	
Statens spannmålsförråd	
Högsta domstolen	
Statens kontrollanstalt för mjölkprodukter	
Försäkringsdomstolen	

Stora och fristående verk (n=17)	Stora och integrerade verk (n=26)
Befolkningsregistercentralen	Centralkriminalpolisen
Bostadsstyrelsen	Huvudstaben
Rörliga polisen	Skattestyrelsen
Statskontoret	Tullstyrelsen
Jordbruksstyrelsen	Statistikcentralen
Sjöfartsstyrelsen	Byggnadsstyrelsen
Patent- och registerstyrelsen	Skolstyrelsen
Tekniska inspektoratet	Yrkesutbildningsstyrelsen
Geologiska forskningsanstalten	Museiverket
Olycksfallsverket	Vattenstyrelsen
Socialstyrelsen	Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet
Folkhälsoinstitutet	Luftfartsstyrelsen
Strålsäkerhetsinstitutet	Meteorologiska institutet
Kadettskolan	Järnvägsstyrelsen
Statens förplägnadscentral	Post- och telestyrelsen
Statens tryckericentral	Näringsstyrelsen
Televa	Statens tekniska forskningscentral
	Statens upphandlingscentral
	Medicinalstyrelsen
	Statens datamaskincentral
	Forststyrelsen
	Folkpensionsanstalten
	Bilregistercentralen
	Lantmäteristyrelsen
	Skogsforskningsinstitutet
	Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen

NOTER

1. Rörande kommittéers olika funktioner se **Ståhlberg 1978**, ss 204-218.

2. **Kom.bet. 1973:68**, s II.

3. **Kom.bet. 1974:47**, s 44.

4. Uppgifterna baserar sig på omlokaliseringskommitténs två betänkanden - se **not 2** och **3** - samt på vissa regerings- och riksdagsbeslut.

5. De sex verk som 1963 föreslogs omlokaliserade avser de verk som i samband med beslutsprocessen på 60-talet föreslogs omlokaliserade.

   Den population som omlokaliseringskommittén på 70-talet undersökte bestod av **101 verk**. Kommittén uteslöt dock själv genast **fyra** verk emedan omlokalisering av dessa verk var aktuell redan vid tidpunkten för tillsättandet av kommittén. Det gällde följande verk: sjöbevakningsskolan, luftvärnsstaben, lantbrukets forskningscentral samt statens brandinstitut. Den population som kommittén därmed **de facto** undersökte omfattade således endast **97 verk**.

   Det faktum att det totala antalet verk i Bp 1 likväl är **96** - inte 97 - kommer sig därav att kommittén i sin preliminära klassificering av verken (Bp 1) inte inkluderade näringsstyrelsen. Beteckningen (+1) i kategorin flyttas för Bp 2 och Bp 3 står alltså för näringsstyrelsen.

   Det enda verk som faller inom kategorin flyttad står för statens studiestödscentral som 1975 flyttades till Jyväskylä.

6. Se tex **Enderud 1976**, ss 31-34.

7. **Pfeffer 1981**, s 31, **Ståhlberg 1978**, s 28, **Ståhlberg 1975**, ss 147-156.

8. Se tex **Enderud 1976**, s 96, **Pfefffer 1981**, s 31, **Lundquist 1982**, ss 76 f samt **Abrahamsson 1975**, ss 124-126.

9. Se tex **Meyer and Associates 1980**, ss 9-19, **Blondel 1973**, ss 428-441 samt **Hall 1972**, ss 109-126.

10. Det gällde två skilda sammanslagningar. För det första gällde det en sammanslagning av krigsolycksfallsarkivet med olycksfallsverket. Det sammanslagna verket gavs namnet olycksfallsverket. För det andra gällde det en sammanslagning av temporära justeringsverket, kontrollverket för ädelmetallprodukter och tryckkärlsinspektoratet till ett verk som numera heter tekniska inspektoratet.

    De sex verk för vilka strukturuppgifter saknas är följande; statens institut för hobbyverksamhet, barnmorskeinstitutet, statens tandteknikerskola, Finlands Bank, försvarsekonomiska planeringskåren samt prövningsnämnden.

11. Sorleksklassificeringen baserar sig på uppgifter i **Valtion virastot ja laitokset 1976** och **statsbudgeten för år 1976**. Uppgifterna anger situationen kring 1975. Kontaktuppgifterna baserar sig på kommitténs egna utredningar, **kom.bet. 1973:68**, bilaga III, ss 8-11.

12. Totalt föreslogs 30 verk omlokaliserade av kommittén - helt eller delvis. Beslutsfas II omfattar här likväl 27 verk, vilket är en följd av att två verk- geologiska forskningsanstalten och folkhälsolaboratoriet - berördes i del betänkandet men inte i slutbetänkandet.

    Därtill kommer att vi räknat krigsolycksfallsarkivet och olycksfallsverket som ett verk. I beslutsfas III berördes totalt nio verk. På denna punkt saknas ett verk - veterinärmedicinska högskolan - som inte alls hade utretts av kommittén men som likväl dök upp i samband med nämnda statsrådsbeslut.

13. De verk som berördes av regeringens beslut var följande: **små och fristående verk** (5 st), myntverket, statens lantbrukskemiska anstalt, statens frökontroll- anstalt, omsättningsskatterätten och försäkringsdomstolen, **små och integrerade verk** (1 st), havsforskningsinstitutet, **stora och integrerade verk** (1 st), strålsäkerhetsinstitutet samt **stora och integrerade verk** (1 st), vilt- och fiskeriforskningsinstitutet.

14. Kontaktuppgifterna ingår i **kom.bet. 1973:68**, bilaga III, ss 8-11.

15. För denna variabel saknas uppgifter - liksom i kommitténs utredning - för totalt tio verk: bostadsstyrelsen, statens revisionsverk, statens frökontroll- anstalt, bilregistercentralen, sjökrigsskolan, försäkringsdomstolen, krigsveten- skapliga institutet, statens förplägnadscentral, statens tryckericentral samt statens margarinfabrik.

    I den II beslutsfasen saknas tre av de ovannämnda verken: bilregister- centralen, statens frökontrollanstalt samt försäkringsdomstolen.

    I den III beslutsfasen saknas de två sistnämnda verken.

16. Uppgifterna för denna variabel baserar sig på **Valtion virastot ja laitokset 1976**.

17. Dessa sex centrala ämbetsverk är: bostadsstyrelsen, skolstyrelsen, yrkes- utbildningsstyrelsen, näringsstyrelsen, socialstyrelsen samt medicinalstyrelsen.

18. Uppgifterna för denna variabel baserar sig på **Valtion virastot ja laitokset 1976**. Uppgifter för följande sex verk saknas: militärapoteket, arbetsrådet, skyddsskolan, konstindustriella läroverket, luftvärnsskolan samt Televa.

19. Uppgifterna baserar sig på **kom.bet. 1974:47**, ss 78-165.

5. BYRÅKRATIN OCH INTRESSEORGANISATIONERNA

5.1. Inledning

Det grundläggande problemet för komplexa organisationer utgörs av **osäkerhet.** Varje organisation strävar därför i sista hand till att minimera osäkerhet och maximera säkerhet och förutsägbarhet.[1] Mot en dylik bakgrund är vi nu intresserade av hur **byråkratin** och **intresseorganisationerna** agerade i omlokaliseringsfrågan på 70-talet. Som tidigare framgått förhöll sig dessa aktörskategorier starkt kritiska till omlokalisering överhuvudtaget. I detta kapitel skall vi närmare granska hur dessa aktörer mobiliserade sitt motstånd mot omlokalisering samt vilka sannolika konsekvenser detta hade för den fortsatta beredningen av frågan.

Det blir emellertid inte fråga om någon total kartläggning av byråkratins och intresseorganisationernas påtryckningsverksamhet i processen som helhet. Tidsmässigt begränsar vi oss till beslutssekvensen mellan den tidigare analyserade kommittéfasen och den därpå följande regeringsfasen. Konkret innebär detta att vi begränsar oss till att innehållsanalysera de **remissvar** som byråkratin och intresseorganisationerna avgav 1974 med anledning av slutbetänkandet av omlokaliseringskommittén (kom.bet. 1974:47).

Avsikten är att dels skapa oss en allmän bild av med hurudana **argument** dessa aktörskategorier försökte påverka beslutsfattarna, dels slutligen bedöma de eventuella effekterna av denna argumentering genom att relatera resultaten av argumentanalysen speciellt till de verk som senare blev föremål för regeringens åtgärder. Byråkratins och intresseorganisationernas agerande inom ramen för remissinstitutet kunde självfallet inte ha någon betydelse för kommitténs överväganden och val av verk - emedan kommittéfasen var avslutad vid ifrågavarande tidpunkt. Däremot är det möjligt att byråkratins agerande bla inom ramen för remissinstitutet hade betydelse för regeringens val av verk.

Vi föreställer oss att byråkratin och intresseorganisationerna anförde olika typer av argument **mot** omlokalisering. Vi frågar oss därför, för det första, med vilken intensitet olika typer av argument anfördes. För det andra frågar vi oss huruvida variationer i argumentfördelningen kan noteras för i olika avseenden olika verk. Vilken betydelse hade tex berördhetsdimensionen? Tenderade mao verk som enligt kommittén skulle omlokaliseras att argumentera på ett annorlunda sätt än verk som inte berördes av kommitténs beslut?

För det tredje frågar vi oss huruvida strukturella bakgrundsfaktorer eventuellt kan anses ha påverkat verkens sätt att argumentera. Om så var fallet förväntar vi oss att tex små verk argumenterade annorlunda än stora verk, att fristående verk argumenterade annorlunda än integrerade verk. Slutligen frågar vi oss huruvida de verk som 1976 och 1977 blev föremål för regeringens åtgärder argumenterade på något sätt annorlunda än övriga verk och mot bakgrund av vilken regeringens val av just dessa verk bättre kan förstås. Eller förhåller det sig sist och slutligen på det sättet att verkens argumentering inom ramen för remisskanalen saknade betydelse för det senare beslutsfattandet?

Vad innebär dessa frågor i relation till de beslutsmodeller till vilka vi tidigare kopplat beslutsfattandet? Vi kan utgå från att både byråkratin och intresseorganisationerna agerade rationellt utgående från sina egna premisser. Givet att dessa överlag förhöll sig negativt till omlokalisering kan vi därför förvänta oss att de anförde många och flera olika typer av argument **mot** omlokalisering. Därutöver kan vi förvänta oss att de verk som var mest hotade, de verk som av kommittén föreslogs omlokaliserade, var mera aktiva i sitt agerande även inom ramen för remissinstitutet. Denna kategori av verk anförde därför sannolikt flera argument mot omlokalisering än de verk som inte berördes.

Undersökningsmaterialet består av totalt **59 remissvar** som avgavs med anledning av omlokaliseringskommitténs slutbetänkande. Materialet inkluderar remissvaren från 51 statliga verk och 8 intresseorganisationer. I praktiken rör det sig nästan enbart om argument **mot** omlokalisering. På basen av en preliminär genomgång av materialet uppställs **fem argumentkategorier** enligt vilka klassificeringen av argumenten äger rum. För de statliga verkens del klassificeras totalt 390 argument, för intresseorganisationernas del totalt 233 argument.

Analysenheten utgörs av ett remissvar. För varje remissvar registreras **antalet** och **typ av argument.** Ett argument uppfattas som en formulering - omfattande tex en mening eller ett stycke - som anger en **orsak** till remissinstansens negativa hållning till omlokalisering. Det saksammanhang vari argumentet uppträder tillmäts inte någon betydelse. Ett argument kan således ingå antingen i en allmän diskussion kring nackdelar med omlokalisering eller i direkt anslutning till en diskussion av en eventuell omlokalisering av ett enskilt verk. Det centrala är att själva orsaksformuleringen är tillräckligt klar och entydig för att kunna registreras som ett argument.[2]

Enskilda argument hänförs till någon av följande fem **argumentkategorier**: 1) resursargument, 2) integreringsargument, 3) utredningsargument, 4) substitutargument samt 5) övriga argument. Låt oss precisera vad vi avser med dessa argumentkategorier samt anföra konkreta exempel för varje kategori.

Kategorin **resursargument** inkluderar två huvudtyper av argument, dels materiella, dels personella resursargument. Kännetecknande för de materiella resursargumenten är att de direkt eller indirekt innebär hänvisningar till ökade kostnader som omlokalisering hävdas medföra. Exempel på denna typ av argument är åberopande av behov av specialutrymmen, apparatur, tomtmark eller nya byggnader. Personella resursargument avser hänvisningar till personalpolitiska problem som omlokalisering antas medföra. Exempel på dylika argument är hänvisningar till att endast en liten del av personalen skulle följa med vid en omlokalisering eller att personalen består av specialutbildad expertis som inte kan rekryteras utanför huvudstadsregionen.

Tex **havsforskningsinstitutet** - som föreslogs omlokaliserat till Åbo - anför ett typiskt dylikt argument då det bla konstaterar: "På grund av den mångdisciplinära karaktären i institutets verksamhet finns vid institutet många "nyckelpersoner". Och en stor del av dessa skulle inte flytta någonstans från Helsingforsregionen. De problem som detta skulle medföra för institutets funktionsförmåga kan närmast jämföras med en förlamning".

Till kategorin **integreringsargument** hänförs argument som berör verkens externa kontakter. Verken åberopade olika för sin verksamhet väsentliga kontakter vilka de ansåg att skulle kompliceras eller omöjliggöras vid en eventuell omlokalisering. **Patent- och registerstyrelsen** - som föreslogs

omlokaliserad till Vasa - anförde flera integreringsargument mot detta förslag, bla "Alla myndigheter, verk, samfund och organisationer med vilka patent- och registerstyrelsen har ett fast samarbete och vilkas hjälp och tjänster verket kontinuerligt behöver för att fullfölja sina uppgifter är belägna i huvudstaden".

Till kategorin **utredningsargument** hänförs argument som berör själva omlokaliseringskommittén och dess arbete. Kommittén fick överlag föga beröm, men desto mera tom mycket skarp kritik. Argument som tex ifrågasatte kommitténs kompetens eller arbetsmetoder hänförs till denna argument-kategori. **Statens lantbrukskemiska anstalt** konstaterade bla följande: "Kommitténs arbete kännetecknas av ett amatörmässigt knaprande med betydelselösa detaljer samt av en ofantlig ytlighet vid behandlingen av frågorna. Detta är en logisk följd antingen av en fullständig avsaknad av sakkunskap eller av att inte beakta denna".

Med **substitutargument** avses att verken anför **alternativa** åtgärder till omlokalisering. Ofta föreslogs någon form av decentralisering istället för omlokalisering, antingen för ett enskilt verk eller generellt. Den grundläggande idén bakom dessa argument var att ungefär samma resultat kunde nås med betydligt mindre drastiska medel än omlokalisering. Tex **lantmäteristyrelsen** konstaterade bla följande: "Det är inte ändamålsenligt att försöka nå nämnda mål genom att sprida centrala ämbetsverk runt landet, åtminstone inte sådana verk som redan har sin region- och lokalorganisation ... Ett vettigare medel för att utjämna regionala skillnader och samtidigt bibehålla de centrala ämbetsverkens funktionsförmåga är att delegera beslutanderätt till region-förvaltningen ...".

Till kategorin **övriga argument** hänförs alla argument som inte kan inordnas under någon av ovannämnda argumentkategorier. Denna kategori blir därmed innehållsligt rätt brokig. En betydande del av dessa argument utgörs av hänvisningar till interna omorganiserings- eller utredningsarbeten som är aktuella och pga vilka beslut om omlokalisering för deras del inte nu kan fattas.

En annan typ av övriga argument anförde tex **försäkringsdomstolen** som föreslogs omlokaliserad till Lahtis: "Emedan försäkringsdomstolen behandlar ärenden från landets hela befolkning är den tvåspråkig och måste i sin tjänst ha åtminstone några tjänstemän som fullständigt behärskar svenska, speciellt

jurister. Besättandet av tjänster och befattningar med dylika tjänstemän i det inre av Finland vore knappast möjligt redan pga av att svenskspråkiga läroinrättningar saknas".

Detta argument kunde eventuellt även uppfattas dels som ett resursargument, dels som ett integreringsargument och belyser därmed de problem som en entydig klassificering i olika argumentkategorier allmänt är förknippad med. I detta sammanhang klassificeras detta exempel som ett övrigt argument emedan det betonar en speciell aspekt - den språkliga - och därför inte kan inplaceras under någon av de ovannämnda argumentkategorierna.

5.2. Argumentanalys I; byråkratin

Resultaten av innehållsanalysen redovisas först för byråkratins del, därefter för intresseorganisationernas del. Ifråga om byråkratin relateras argumentfördelningen till vissa kombinationer av följande variabler: verkens formella position, berördhet, storlek samt integrering.

Tabell 28 visar för det första att verken totalt sett mest anförde integrerings- och resursargument mot omlokalisering samt att antalet övriga argument är klart minst. För det andra kan noteras att argumenteringsaktiviteten inte påverkades av verkens formella position. För alla tre kategorier av verk finner vi i genomsnitt ungefär åtta argument per verk och remissvar.

Ifråga om argumentfördelningen uppvisar, för det tredje, de tre kategorierna av verk något olika profiler. Ministeriernas argument koncentrerades rätt starkt till kategorin integreringsargument. Dessa inriktade i hög grad sin argumentering på att framhäva de kontakt- och kommunikationsproblem inom förvaltningen som de föreslagna omlokaliseringarna ansågs resultera i.

En annan påtaglig variation är att ministerierna i betydligt mindre utsträckning än de två övriga kategorierna av verk anförde utredningsargument. Detta indikerar att ministerierna endast i ringa utsträckning var benägna att direkt kritisera omlokaliseringskommittén och dess arbete.

Tabell 28. Argumentfördelning enligt verkens formella position (%)[3]

Argumentkategori	Ministerier (n=8)	Centrala ämbetsverk (n=16)	Övriga verk (n=23)	(n)
Resurser	26	17	33	(105)
Integrering	39	30	26	(115)
Utredning	13	19	25	(83)
Substitut	21	27	10	(67)
Övriga	-	6	6	(20)
Totalt	100	100	100	
(n)	(61)	(126)	(203)	(390)

Tabell 29 visar för sin del att ett klart samband föreligger mellan **grad av berördhet** och **argumenteringsaktivitet**. De berörda verken (kategorierna B och C) anförde i genomsnitt nästan tre gånger mera argument mot omlokalisering än de ej berörda verken (kategori C). Dessutom kan noteras att de verk som senare berördes av regeringens beslut var i genomsnitt klart mera aktiva i sin argumentering än de verk som endast berördes av kommittén i dess delbetänkande eller slutbetänkande.

Beaktande att regeringsbesluten fattades **efter** ifrågavarande remissrunda innebär detta att mycket aktivt argumenterande snarare än mindre aktivt argumenterande verk blev föremål för regeringens beslut. Den mängd argument som ett verk anförde mot kommitténs förslag - och i första hand sin egen omlokalisering- förefaller mao inte på något sätt att ha påverkat regeringens val av verk.

Det faktum att de **berörda verken** var mest aktiva ifråga om att framhäva olägenheter med omlokalisering är inte förvånande. Dessa verk var självfallet

mest hotade. De löpte en reell risk att faktiskt bli omlokaliserade. Det gällde därför för dessa verk att med så många och så övertygande argument som möjligt försöka påvisa att en omlokalisering för deras del var mer eller mindre omöjlig. Remissinstitutet utgjorde i denna situation ett viktigt instrument för de berörda verken genom vilket de försökte påverka de politiska beslutsfattarna i en för dem själva gynnsam riktning.

Tabell 29. Argumentfördelning enligt grad av berördhet (%)[4]
(A = ej berörda verk, B = av kommittén, men ej av regeringen berörda verk, C = av kommittén **och** regeringen berörda verk)

Argumentkategori	**A** (n=13)	**B** (n=18)	**C** (n=8)	(n)
Resurser	7	32	30	(89)
Integrering	16	33	26	(92)
Utredning	24	16	32	(74)
Substitut	49	13	5	(54)
Övriga	4	6	7	(20)
Totalt	100	100	100	
(n)	(55)	(164)	(110)	(329)

Utöver variationer i argumenteringsaktivitet finner vi även betydande variationer i den **typ av argument** som de olika kategorierna av verk huvudsakligen anförde. De ej berörda verken anförde framförallt substitutargument. Nästan hälften av alla argument som denna kategori av verk anförde bestod av dylika argument vilket innebär att de i sin argumentering i hög grad var inriktade på att anföra alternativ till omlokalisering.

De två kategorierna berörda verk (B och C) uppvisar dels en väsentligt annorlunda argumenteringsprofil än de ej berörda verken, dels en sinsemellan på det hela taget rätt likartad argumenteringsprofil. I motsats till de ej berörda verken anförde de berörda verken framförallt resurs- och integreringsargument. De betonade alltså dels olägenheter i anslutning till ett ändamålsenligt utnyttjande av materiella och personella resurser, dels olägenheter i anslutning till försämrade kontakter med den övriga förvaltningen som en omlokalisering för deras del påstods medföra. Givet den hotsituation de berörda verken befann sig i hade de av allt att döma ett starkt behov av att framhäva förhållandevis konkreta faktorer i anslutning till sina egna verksamhetsförutsättningar som argument mot omlokalisering.

Å andra sidan kan vissa väsentliga skillnader i argumentfördelningen noteras för de två kategorierna av berörda verk. De sedermera av regeringens beslut berörda verken (kategori C) anförde i väsentligt större utsträckning än de endast av kommittén berörda verken utredningsargument. De verk som senare mest kom att beröras riktade mao även klart mera kritik mot kommittén och dess arbete. Inte heller denna omständighet förefaller emellertid att ha haft någon betydelse för regeringens val av verk.

En annan skillnad är att de mest berörda verken i mindre utsträckning än de övriga berörda verken (kategori B) anförde substitutargument. Denna omständighet torde ha ett samband med att de flesta verk som kom att beröras av regeringens beslut var små och i olika avseenden fristående, vilket vi konstaterade i föregående kapitel. Dessa verk hade därför sannolikt svårt att för egen del anföra övertygande substitutargument, dvs att andra former av decentralisering vore att föredra framom omlokalisering.

Graden av berördhet förefaller alltså i varje fall att ha påverkat argumenteringsaktiviteten samt i viss utsträckning även den typ av argument som verken anförde i sina remissvar. I det följande skall vi närmare granska huruvida ovan konstaterade variationer i sättet att argumentera har något samband med vissa strukturella egenskaper hos verken. Tenderade mao till sin struktur olika verk argumentera olika oberoende av grad av berördhet? Vi begränsar oss till två av de strukturvariabler som utnyttjades i föregående kapitel, dvs storleks- respektive integreringsvariabeln. Även klassindelningen för de två struktur-

variablerna är densamma som i föregående kapitel.[5]

Då verken i de tre berördhetskategorierna (A, B och C) indelas i **små** och **stora** verk fördelar sig argumenten som i tabell 30. En systematisk jämförelse försvåras emellertid av att verken fördelar sig mycket ojämnt på de två storleksklasserna inom de tre kategorierna av verk.

Tabell 30. Argumentfördelning enligt grad av berördhet och storlek (%)

Argument-kategori	A		B		C		
	små	stora	små	stora	små	stora	
	(n=2)	(n=11)	(n=3)	(n=15)	(n=6)	(n=2)	(n)
Resurser	20	6	10	33	36	20	(89)
Integrering	20	16	40	32	30	20	(92)
Utredning	40	22	20	16	20	52	(74)
Substitut	20	52	10	14	3	8	(54)
Övriga	-	4	20	5	11	-	(20)
Totalt	100	100	100	100	100	100	
(n)	(5)	(50)	(10)	(154)	(70)	(40)	(329)

Som vi tidigare konstaterade var de verk som sedermera kom att beröras av regeringens beslut (kategori C) mera aktiva ifråga om att anföra argument mot omlokalisering. Det visar sig nu att de två verk - vilt- och fiskeriforskningsinstitutet samt strålsäkerhetsinstitutet - som är att beteckna som stora var speciellt aktiva i sin argumentering. Dessutom kan noteras att de stora verken i kategori B anförde i genomsnitt ungefär tre gånger mera argument än de små

verken i samma kategori. Argumenteringsaktiviteten förefaller alltså att ha påverkats både av berördhet och storlek.

De tidigare konstaterade variationerna i argumentfördelningen mellan de tre berördhetskategorierna kan inte systematiskt eller i större utsträckning sägas samvariera med storleksfaktorn. Sålunda uppvisar tex de stora verken i kategori B och de små verken i kategori C en på det hela taget likartad argumenteringsprofil. Den största skillnaden mellan dessa delpopulationer av verk finner vi - som väntat - ifråga om substitutargument.

Just pga sin litenhet - och därmed ofta avsaknad av underlydande förvaltning på regional och/eller lokal nivå - kunde de små verken inte på samma sätt och i samma utsträckning lansera tex en omfattande delegering av beslutanderätt som ett alternativ till omlokalisering. Den potentiella argumentarsenalen för de små verken var i detta avseende de facto mera begränsad än för de stora verkens del.

Den ovan noterade variationen mellan kategori B och C ifråga om utredningsargument förklaras för sin del av att de två stora verken i kategori C inte enbart var mycket aktiva i sin argumentering utan också i hög grad var inriktade på att anföra utredningsargument, dvs att kritisera kommittén. Generellt sett förefaller alltså berördhet att i större utsträckning än storlek att ha påverkat verkens argumentering. Både ifråga om argumenteringsaktivitet och typ av argumentering förefaller den huvudsakliga gränslinjen att gå mellan kategori A och kategori B, dvs mellan ej berörda verk och berörda verk.

Låt oss på motsvarande sätt granska argumentfördelningen enligt berördhet och **integrering**. Verken i de tre kategorierna indelas på basen av sina totala årliga kontakter med den övriga förvaltningen i **fristående** respektive **integrerade** verk. Resultatet av en dylik klassificering av argumenten framgår i **tabell 31.**[6]

Argumentfördelningen enligt integrering påminner i flera avseenden om den som erhölls för storleksvariabelns del. Denna omständighet torde till stor del vara en följd av att storlek och integrering tenderar samvariera; ett stort verk är ofta även integrerat, ett litet verk är ofta även fristående, och vice versa. Berördhetsdimensionens dominerande betydelse för den genomsnittliga

argumenteringsaktiviteten återspeglas sålunda även här. De berörda verken i kategori B och C anförde betydligt flera argument än verken i kategori A oberoende av om de var integrerade eller fristående.

Tabell 31. Argumentfördelning enligt grad av berördhet och integrering (%)

Argument-kategori	A		B		C		
	frist. (n=4)	integr. (n=9)	frist. (n=7)	integr. (n=10)	frist. (n=5)	integr. (n=2)	(n)
Resurser	33	9	35	27	21	40	(78)
Integrering	22	13	40	30	27	22	(86)
Utredning	45	24	7	22	37	30	(73)
Substitut	-	50	7	17	5	5	(53)
Övriga	-	4	11	4	10	3	(19)
Totalt	100	100	100	100	100	100	
(n)	(9)	(46)	(57)	(98)	(59)	(40)	(309)

En systematisk variation mellan fristående och integrerade verk är att de fristående verken anförde relativt sett mera integreringsargument än de integrerade verken. Det här kan förstås mot bakgrund av att verken var medvetna om att integreringsfaktorn utgjorde en av de mest centrala faktorer på basen av vilka kommittén hade fastställt verkens lokaliserbarhet. De verk som i det sammanhanget hade klassificerats som fristående försökte därför i sina remissvar ivrigt påvisa att de enligt andra kriterier för fastställandet av integreringsgraden de facto borde klassificeras som integrerade. Istället för rent kvantitativa kriterier hänvisade dessa verk gärna till kvalitativa aspekter av existerande kontakter.

Tex **omsättningsskatterätten** anförde ett dylikt integreringsargument när den konstaterade att "... statistiskt kan kontakterna för ett visst verk alltid bedömas som anspråkslösa. Detta kan emellertid vara en följd av tex verkets storlek. Å andra sidan kan även få kontakter vara livsviktiga för att verket framgångsrikt skall kunna handha sina uppgifter".

Vilka slutsatser kan i stöd av dessa resultat dras rörande byråkratins agerande i omlokaliseringsfrågan? Remissinstitutet belyser självfallet endast en del av den totala aktivitet byråkratin kunde mobilisera inom ramen för ifrågavarande beslutsprocess. Trots detta torde de argument som här analyserats kunna sägas belysa den plattform från vilken byråkratin agerade även inom ramen för andra påtryckningskanaler. Vissa allmänna slutsatser rörande karakteristiska drag i byråkratins agerande, och motiven för detta agerande, torde därför kunna dras.

En allmän slutsats vore att byråkratiska organisationer tenderar reagera i första hand utgående från styrkan i den subjektivt upplevda hotsituationen. Motiven och argumenten för att försöka motverka ett dylikt hot tenderar vara likartade oberoende av variationer i organisationernas strukturella karakteristika. Byråkratiska organisationer tenderar mao uppleva och reagera på ett externt hot enligt ett likartat mönster.

Annorlunda uttryckt innebär detta att byråkratins reaktionsmönster i en hotsituation tenderar vara detsamma oberoende av vilken typ av verk som hotas. Denna omständighet aktualiserar frågan huruvida beslutsförutsättningarna påverkades av valet av verk som föreslogs omlokaliserade. Det likartade reaktionsmönstret stöder en uppfattning enligt vilket valet av verk i detta avseende skulle ha varit av underordnad betydelse.

En sådan slutsats vore enligt vår mening dock förhastad. Ty ävenom hotade verk i sitt självförsvar tenderade att agera på ett likartat sätt agerade de utgående från olika plattformer. Vissa typer av verk hade sannolikt bättre förutsättningar att vinna gehör för sina synpunkter och argument än andra typer av verk. Det är rimligt att anta att tex ett stort centralt ämbetsverk i regel har bättre förutsättningar att utöva inflytande på beslutsfattarna än tex en liten, förhållandevis isolerad forskningsanstalt. Trots ett likartat reaktionsmönster i en hotsituation är gränserna för ett potentiellt inflytande därmed de facto

olika. Vi är alltså benägna att vidhålla vår tidigare förfäktade uppfattning att det med tanke på beslutsförutsättningarna inte var likgiltigt vilken typ av verk i strukturell mening som föreslogs omlokaliserade.

En viss variation mellan verken kan noteras även ifråga om den verbala **intensitet** varmed argumenten framfördes. De berörda verken förefaller överlag - denna aspekt av argumenteringen undersöktes dock inte explicit - att ha utnyttjat mera kritiska ordval och formuleringar än icke berörda verk. Denna variation var speciellt påtaglig ifråga om utredningsargumenten genom vilka kritik riktades mot kommittén. De berörda verken gav i regel uttryck för sin kommittékritik i form av verbala formuleringar som i vissa fall framstod som tom aggressiva. Icke berörda verk utnyttjade i större utsträckning ett typiskt byråkratspråk i vilket kritiken uttrycktes i inlindade och dämpade formuleringar.

Ett exempel på en i klartext uttryckt svidande kommittékritik anförde tex **post- och telestyrelsen** då den konstaterade följande: "Då man granskar betänkandet kan man - tillspetsat uttryckt - komma till resultatet att var och en av kommitténs medlemmar, som representerade olika u-områden, först knyckt en bit för sitt hemlandskap eller valkrets av den kaka som bildas av rikets centrala ämbetsverk och därefter har sekretariatet uppmanats att finna motiveringar som förefaller vettiga för de föreslagna åtgärderna".

5.3. Argumentanalys II; intresseorganisationerna

Undersökningen inkluderar till denna del totalt åtta arbetsmarknads- och intresseorganisationer, dvs sgs alla organisationer som avlät remissvar med anledning av omlokaliseringskommitténs slutbetänkande. Organisationerna är följande: Finlands Fackföreningars Centralförbund (FFC), Tjänstemannaorganisationernas Centralförbund (TOC), finska Lantbruksproducenternas Centralförbund (MTK), Akademikercentralen (Akava), Tjänstemannaförbundet (TF), Affärsarbetsgivarnas Centralförbund (AAC), Tjänstemännens och Arbetstagarnas Samorganisation (TAS), Industrins Centralförbund (ICF) samt Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund (AFC). De två sistnämnda organisationerna avgav ett gemensamt remissvar.

Intresseorganisationerna tog i sina remissvar överlag mycket aktivt ställning till olika aspekter av omlokaliseringsfrågan. De flesta organisationer kunde överhuvudtaget inte acceptera omlokalisering som ett regionalpolitiskt medel. Den enda intresseorganisation som uttryckte ett klart, och tom starkt, principiellt stöd för omlokalisering var lantbruksproducenternas **MTK** som betecknade omlokalisering som ett viktigt medel i en regional utvecklingspolitik. MTK ansåg att omlokalisering är speciellt betydelsefull för verk i anslutning till lantbruket, emedan tyngdpunkten i utövandet av näringsgrenen uttryckligen ligger i glesbygderna.

Tabell 32. Argumentfördelningen för intresseorganisationerna (absolut fördelning)

Argumentkategori	TF	TOC	ICF AFC	TAS	FFC	AAC	Akava	Totalt
Resurser	43	10	5	4	1	-	24	87
Integrering	31	5	2	1	2	1	13	55
Utredning	18	12	3	3	4	2	18	60
Substitut	11	2	1	3	2	2	8	29
Övriga	-	-	-	-	-	-	2	2
Totalt	103	29	11	11	9	5	65	233

Tjänstemannaförbundet (TF) och **Akava** dominerar bilden. Dessa förbund stod för 72 % av alla argument som registrerades för intresseorganisationernas del. Enbart tjänstemannaförbundet stod för 42 % av alla argument mot omlokalisering. Aktiviteten var anmärkningsvärd. Förbundet offrade av allt att döma mycket tid och resurser på att noggrant sätta sig in i omlokaliseringsfrågan. Ett konkret uttryck för detta är också att tjänstemannaförbundet avgav det mest omfattande remissvaret - drygt 30 sidor - av

alla i denna undersökning analyserade remissvar. I jämförelse med tjänstemannaförbundet framstår argumenteringsaktiviteten hos de övriga intresseorganisationerna - Akava och TOC undantagna - som marginell.

Det är emellertid ingen överraskning att just tjänstemannaförbundet av intresseorganisationerna intog positionen som den främsta försvararen av byråkratins intressen. De föreslagna omlokaliseringarna berörde nämligen statligt anställda som fackligt huvudsakligen var organiserade i tjänstemannaförbundet. För intresseorganisationernas del finner vi mao ett motsvarande samband mellan argumenteringsaktivitet och berördhet som för byråkratins del.

Ett klart samband föreligger alltså mellan grad av berördhet och omfattningen av den aktivitet som både byråkratin och intresseorganisationerna utvecklade inom ramen för remissinstitutet. Ju starkare det upplevda hotet var, desto mera resurser mobiliserades i syfte att minimera detta hot. Det är rimligt att anta att ett liknande generellt samband skulle kunna registreras även ifråga om andra påtryckningskanaler än remissinstitutet, som vi här begränsar oss till.

Tyngdpunkten i intresseorganisationernas argumentering mot omlokalisering ligger i stort sett inom samma argumentkategorier som för byråkratin. Organisationerna - och alltså främst tjänstemannaförbundet och Akava - anförde framförallt resursargument mot omlokalisering. Dessa bestod i detta fall nästan uteslutande av argument i anslutning till **personalens ställning** vid eventuella omlokaliseringar. De varierande problem på det privata planet som en omlokalisering medför både för de anställda som flyttar med sitt verk och de anställda som inte gör det belystes och åberopades ingående i organisationernas remissvar.

Denna argumentorientering kan inte betecknas som överraskande, tvärtom. Den ligger helt i linje med intresseorganisationernas primära uppgifter i allmänhet och i samband med omlokaliseringsfrågan isynnerhet, dvs att bevaka och försvara sina medlemmars intressen. Organisationerna betraktade därför omlokaliseringsfrågan framförallt ur ett **personalpolitiskt** perspektiv. En konsekvens av förslagen till omlokalisering var att ett mycket stort antal fackliga medlemmar hotades av radikala förändringar ifråga om anställningsförhållanden och -miljö samt sociala nätverk. För de mest berörda

intresseorganisationerna innebar omlokaliseringsfrågan därför en utmaning av betydande mått.

I detta perspektiv är det inte uteslutet att ett förverkligande av de omfattande omlokaliseringsplanerna skulle ha fått konsekvenser även för den fackliga organiseringen bland statligt anställda. De mest berörda intresseorganisationerna var alltså piskade att starkt engagera sig i omlokaliseringsfrågan dels för att försvara sina medlemmars intressen, dels för att i sista hand försvara sina egna fackliga positioner.

Med undantag för tjänstemannaförbundet och MTK tog intresseorganisationerna endast i ringa utsträckning ställning till konkreta förslag till omlokalisering. I detta avseende föreligger **ett** anmärkningsvärt undantag och det gäller **näringsstyrelsen**. Nästan alla organisationer tog explicit ställning **mot** att detta centrala ämbetsverk - som kort tidigare officiellt hade grundats - skulle omlokaliseras. Tom MTK ställde sig skeptisk till en omlokalisering av näringsstyrelsen.

Tjänstemannaförbundet betecknade en eventuell omlokalisering av detta verk som ödesdiger för hela prisövervakningen i Finland och hänvisade därvid - i likhet med flera andra organisationer - till näringsstyrelsens omfattande kontakter med centralaffärerna, centralorganisationerna, ministerierna, centralförvaltningen samt forskningsanstalter, vilka enligt förbundet undantagslöst befinner sig i Helsingfors. Näringsstyrelsen intog bland intresseorganisationerna utan tvekan positionen som det högst prioriterade och mest försvarade verket.

5.4. Argumentanalys III; de avvikande fallen

Mot bakgrund av det massiva motstånd som förslagen till omlokalisering möttes av både från byråkratins och intresseorganisationernas sida framstår de **avvikande fallen** som desto mer intressanta. Vad var kännetecknande för de få verk som förhöll sig positivt till omlokalisering? Finns hos dessa verk någon minsta gemensam nämnare mot bakgrund av vilken deras från det allmänna mönstret avvikande beteendet kan förstås och tolkas? Vi skall söka svar på dessa frågor utgående från en beskrivning av dessa avvikande fall.

Främst ministerierna gav uttryck för en principiellt positiv inställning till omlokalisering **samtidigt** som de förhöll sig negativt till omlokalisering på ett konkret plan. Vid en närmare granskning visar det sig att det enda undantaget från denna regel utgörs av **arbetskraftsministeriet** som ställde sig enbart principiellt positivt utan att alls ta ställning till konkreta förslag.

Ministeriet konstaterade att de åtgärder för en omlokalisering som föreslagits är nödvändiga med tanke på en balansering av efterfrågan på och utbudet av arbetskraft. En alltför kraftig centralisering av efterfrågan på arbetskraft till huvudstadsregionen borde enligt ministeriet dämpas. En sannolik orsak till att arbetskraftsministeriet inte överhuvudtaget tog ställning till konkreta förslag är att inget av de verk som föreslogs omlokaliserade underlyder ifrågavarande ministerium. Behov av att försvara den egna linjeförvaltningen förelåg inte.

Social- och hälsovårdsministeriet förhöll sig likaså principiellt positivt till omlokalisering men förhöll sig samtidigt negativt till att flera under ministeriet lydande verk skulle omlokaliseras. Däremot förhöll sig ministeriet positivt till en redan verkställd nyetablering utanför huvudstadsregionen. Det gällde **arbetarskyddsstyrelsen** som föregående år (1973) hade inlett sin verksamhet i Tammerfors. Detta verk, och dess lokalisering, hade emellertid inte alls utretts av omlokaliseringskommittén. Social- och hälsovårdsministeriet uttryckte dock i sitt remissvar sin tillfredsställelse med ifrågavarande etablering.

Bland de centrala ämbetsverken kan ett positivt konkret ställningstagande noteras endast för **medicinalstyrelsen** som uttryckte ett reserverat stöd för att vissa funktioner av **folkhälsolaboratoriet** omlokaliseras samtidigt som en regional utbyggnad av verkets organisation äger rum. Ifråga om det sätt varpå dessa reformer konkret skulle genomföras var medicinalstyrelsen dock av annan åsikt än omlokaliseringskommittén. Folkhälsolaboratoriet självt konstaterade att kommitténs förslag ligger i linje med verkets egen utvecklingsplan och förhöll sig mera positivt än medicinalstyrelsen till kommitténs förslag för dess egen del.

Geologiska forskningsanstalten - som på eget initiativ börjat reformera sin organisation i decentraliserande riktning - kunde instämma i kommitténs förslag för dess egen del, emedan dessa låg i linje med anstaltens egna reformplaner.

Det sista avvikande fallet utgörs av **statens bränslecentral** som inte alls berördes av kommitténs förslag. Bränslecentralens huvudkontor hade drygt ett år tidigare flyttats från Helsingfors till Jyväskylä. På basen av egna erfarenheter uttalade sig verket i mycket positiva ordalag för omlokalisering i allmänhet och för Jyväskylä som lokaliseringsort isynnerhet.

Statens bränslecentral avviker från det allmänna mönstret också i det avseende att den utgör den enda remissinstansen som explicit, och med eftertryck, gav beröm åt omlokaliseringskommittén. I sin slutplädering formulerade sig verket på följande sätt: "Omlokaliseringskommittén har enligt vår mening gjort ett utmärkt och grundligt arbete för att utreda denna svåra och ytterst komplexa fråga. På basen av kommitténs ställningstaganden kan man börja omlokalisera statliga verk i syfte att trygga en mera balanserad regional utveckling i vårt land".

Antalet verk som ställde sig positivt till omlokalisering på ett konkret plan är så få att långtgående slutsatser på basen av dessa inte kan dras. Vissa allmänna reflektioner kan dock göras. För det första kan noteras att inte ett enda i egentlig mening direkt berört verk - eller överordnad myndighet till ett sådant- förhöll sig positivt till omlokalisering på ett konkret plan. Inget av de ovannämnda verken hotades egentligen av förslagen till omlokalisering. Antingen rörde det sig om verk vilka redan tidigare - oberoende av kommitténs utredningar - hade etablerats eller flyttats utanför huvudstadsregionen eller om verk vilkas centralenheter inte hotades av omlokalisering (geologiska forskningsanstalten och folkhälsolaboratoriet).

Mot denna bakgrund innebär de få positiva ställningstagandena i remissmaterialet inte ens den marginella uppbalansering av de dominerande negativa ställningstagandena, vilka de i princip kunde ha utgjort. De positiva ställningstagandena bör tolkas mot bakgrund av speciella och i detta sammanhang mer eller mindre irrelevanta bakgrundsfaktorer. Denna omständighet framhäver ytterligare berördhetsdimensionens betydelse för byråkratins ställningstaganden till omlokalisering. Detta innebär också att vi i remissmaterialet inte finner ett enda renodlat fall där ett verk som av kommittén föreslogs omlokaliserat skulle ha förhållit sig positivt till en dylik omlokalisering. Byråkratins negativa inställning till konkreta förslag till omlokalisering kan mao utan överdrift betecknas som total.

5.5. Byråkratins självförsvar; en lyckad operation?

Byråkratins - och intresseorganisationernas - konstaterade motstånd mot omlokalisering aktualiserar frågan vilken betydelse denna omständighet hade för den fortsatta beredningen av ifrågavarande policy. Dessvärre kan frågan inte direkt besvaras i stöd av empiriska observationer. Omfattningen av byråkratins sannolika inflytande kan inte mätas, emedan den inte kan isoleras från andra faktorer som kan ha påverkat beslutsfattarna och därmed den fortsatta beredningen. Kausalitetskedjorna är för komplexa för att empiriskt kunna mätas på ett meningsfullt sätt.

Å andra sidan bör det anses rimligt att hävda att byråkratins - och intresseorganisationernas - kompakta motstånd mot omlokalisering var av betydelse i sammanhanget. Rimligheten i ett sådant påstående ter sig motiverad om vi gör ett tanke-experiment och antar att byråkratins inställning istället skulle ha varit starkt positiv. I en sådan situation är vi för vår del benägna att tro att den fortsatta beredningen av frågan skulle ha tagit väsentligt andra vändningar än vad nu blev fallet.

Men hur kom den fortsatta beredningen av frågan egentligen att gestalta sig? Vilka typer av beslut fattades? Den första beslutssekvensen efter kommittéfasen utgjordes av ett sk **principbeslut** som statsrådet - Sorsa I regeringen - fattade 19.12 1974.[7] Datumet för detta beslut är såtillvida märkligt att det innebär att beslutet fattades ungefär samtidigt som remissinstanserna inlämnade sina utlåtanden. Principbeslutet kan alltså inte ha baserat sig på en noggrann och sammanvägd helhetsanalys av remissvaren. Det oaktat kan man utgå från att regeringen redan då var väl medveten om byråkratins uppfattning i frågan.

Principbeslutet innehåller tre ställningstaganden från regeringens sida. För det första ansåg regeringen det vara viktigt att det vid verkställandet av omlokalisering fästs speciell uppmärksamhet vid lokalisering av nya funktioner och nygrundade verk samt vid överföring av beslutanderätt till förvaltningen i mellaninstans.

För det andra konstaterade regeringen att åtgärder för planering, verkställande och uppföljning av omlokalisering bör vidtas i samarbete med vederbörande ministerium utgående från de principer som presenterats i omlokaliserings-

kommittén. Ifråga om personalfrågor skulle detta ske i samarbete med de centralorganisationer som representerar personalen. Ministerierna borde dessutom tillsätta behövliga kommissioner för att planera överföring av uppgifter och kompetens till förvaltningen i mellaninstans. Finansministeriet befullmäktigades att följa upp och koordinera arbetet i dessa kommissioner.[8]

För det tredje konstaterade regeringen att en beredningsenhet för dessa frågor inrättas vid finansministeriets organisationsavdelning. I mars 1975 inrättades sålunda en **decentraliseringsbyrå** som fick i uppgift att bla leda organiseringen av verkställandet av omlokaliseringen samt att uppgöra och upprätthålla ett **omlokaliseringsprogram** för statsförvaltningen.[9] Denna byrå indrogs för övrigt 1.1. 1988.

Beaktande regeringsbeslutets form och innehåll kan flera frågor ställas; tex vilka var egentligen regeringens intentioner, hur skulle dessa förverkligas samt vilka blev konsekvenserna av beslutet? Ytterligare, skall regeringens beslut betraktas som ett implementeringsbeslut eller endast som ett led i en lång kedja av beredande beslut?

Regeringens **intentioner** i omlokaliseringsfrågan förblev, trots principbeslutet, enligt vår mening rätt dunkla. Det förblev oklart huruvida regeringen ansåg att de omfattande förslag till omlokalisering som presenterats borde verkställas som sådana eller inte. Hade regeringen de facto andra, och i så fall outtalade, mål i detta avseende? De konkreta förslagen till omlokalisering nämndes överhuvudtaget inte i regeringsbeslutet, istället underströks vikten av andra former av decentralisering. Endast på en punkt kan beslutet betecknas som entydigt; en decentraliseringsbyrå inrättas för att handha den fortsatta beredningen och de verkställande åtgärderna.

Regeringsbeslutet präglas enligt vår mening tydligt av regeringens ovilja, eller oförmåga, att effektivt styra beslutsprocessen. Beslutet skapade knappast förutsättningar för en implementering av kommitténs förslag. I en situation då den politiska styrningen - med tanke på frågans omfattning och komplexitet - borde ha varit stark och entydig var den de facto svag och mångtydig. Regeringen förefaller att ha varit mån om att snabbt avföra frågan från den politiska dagordningen genom att i praktiken överskjuta frågan till administrationens labyrinter.

Även **formen** för regeringens agerande i frågan kan ses som uttryck för regeringens lågt ställda - men förmodligen nog så realistiska - ambitioner. Omlokaliseringskommittén hade redan i sitt delbetänkande anfört fyra olika alternativ för hur de politiska besluten i **tekniskt** avseende skulle kunna fattas. Enligt det första alternativet skulle regeringen till riksdagen avge ett **lagförslag** i vilket åtminstone de verk som skulle omlokaliseras samt mottagarorterna nämns. Närmare bestämmelser skulle ges genom förordning. Enligt det andra alternativet skulle till riksdagen avges ett förslag till **ramlag** i vilket de allmänna principerna för omlokalisering skulle slås fast. Närmare bestämmelser, bla rörande vilka verk som skall omlokaliseras, skulle ges genom förordning.[10]

Enligt det tredje alternativet skulle **regeringen** fatta beslut om de verk som skall omlokaliseras samt mottagarorterna. Riksdagens medverkan skulle enligt detta alternativ begränsas till att bevilja anslag för omlokaliseringarna. Det fjärde alternativet innebar att regeringen skulle avge en **redogörelse** till riksdagen, varefter riksdagen skulle ge regeringen i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder.[11]

I delbetänkandet tog kommittén inte för egen del ställning till vilket alternativ som borde väljas. I slutbetänkandet däremot föreslog kommittén explicit att alternativ tre skulle väljas, emedan det ansågs vara det mest ändamålsenliga och flexibla alternativet. Även regeringen stannade - i stort sett - för detta alternativ. Men kommittén förutsatte uttryckligen att namnen på de verk som skall omlokaliseras samt mottagarorterna skulle nämnas i ett dylikt regeringsbeslut samt att det skulle vara fråga om en helhetslösning.[12]

Som vi ovan konstaterat följde inte regeringen på denna väsentliga punkt kommitténs rekommendation. Inga verk nämndes överhuvudtaget i regeringens beslut. Regeringen tog inte heller explicit ställning till huruvida ambitionen var en helhetslösning eller inte. Regeringens beslut till denna del gav därmed upphov till flera frågor än det besvarade. Regeringens mål och ambitionsnivå förblev opreciserad och höljd i dunkel.

Kontrasten till beslutsgången i **Sverige** är frapperande. I två omfattande och utförligt motiverade **regeringspropositioner** tog den svenska regeringen explicit bla ställning till vilka verk som skulle omlokaliseras samt till vilka orter. Denna helhetslösning i två etapper godkändes sedermera i riksdagen, efter smärre justeringar.[13] Medan den finska regeringen närmast tvådde sina händer, behöll den svenska regeringen initiativet ända till slut. Den politiska styrningen av beslutsfattandet i Sverige var på en helt annan nivå än i Finland.

Låt oss sammanfatta denna diskussion genom att i **tabell 33** ange de huvudsakliga förskjutningarna över tiden i förhållande till olika processaspekter.[14]

Tabell 33. Förskjutningar över tiden enligt olika processaspekter

Tid	Processaspekter			
	Innehåll	**Beslut**	**Strategi**	**Resultat**
Kommittéfas (1)	Omfattande omlokalisering	Konkreta beslutsförslag	Helhetsstrategi Engångsbeslut	---
Regeringsfas (2)	Omfattande omlokalisering(?)	Principbeslut	Diffus strategi	Decentra-liseringsbyrå
(3)	Marginell omlokalisering	Planeringsbeslut Budgetbeslut Reg.prop.	"Verk för verk"-strategi	Flyttnings-planer Budgetanslag

Förskjutningarna över tiden är som synes betydande. Regeringens principbeslut framstår som en vattendelare mellan kommittéberedningen å ena sidan och de senare åtgärderna å andra sidan. Regeringsbeslutets design i kombination med regeringens diffusa strategival banade väg för de senare händelseförloppen. Regeringens principbeslut kan också eventuellt ses som startpunkten för en implementeringsprocess såvida vi - som **Bardach** - betecknar implementering

som en speciell typ av politik. "It is a form of politics in which the very existence of an already defined policy mandate, legally and legitimately authorized in some prior political process, affects the strategy and tactics of the struggle."[15]

Risken för att problem uppstår i samband med implementering kan sägas gälla generellt. Uppställda mål förverkligas inte i den utsträckning, form eller inom de tidsramar som avsetts. Ju mer omfattande, komplex och konfliktfylld policy det är fråga om, desto större kan implementeringsproblemen allmänt förväntas bli. Om därtill kommer att de mål som beslutsfattarna uppställt är mer eller mindre diffusa och en auktoritativ styrning av implementeringsprocessen saknas är det föga förvånande om implementeringen slutar i intet eller i något helt annat än vad ursprungligen avsågs.[16]

Och just detta var kännetecknande för implementeringsfasen i Finland. Regeringens inträde på scenen 1974 var på intet sätt ägnat att minska, eller lösa, motsättningarna mellan involverade aktörer. Regeringens sätt att agera innebar endast att tidigare motsättningar överfördes från beredningsfasen till implementeringsfasen. Framförallt för **byråkratin** innebar denna utveckling ytterligare och utökade påtryckningsmöjligheter i syfte att eliminera det hot som omlokaliseringsfrågan för dem utgjorde. Regeringens åtgärder kan nästan - tillspetsat uttryckt - betraktas som en indirekt uppmaning till byråkratin att framhärda i sitt motstånd.

Det är inte uteslutet att regeringens till synes tafatta beteende kan tolkas just i ett dylikt perspektiv. Regeringsbeslutet fyllde i så fall endast en allmänt legitimerande funktion för regeringen i denna policyfråga. Regeringen - eller åtminstone en majoritet inom den - var inte beredd att ytterligare utmana byråkratin och intresseorganisationerna i en öppen strid i vilken de politiska förlusterna kunde bli betydande.

Mot en dylik bakgrund är det inte förvånande att implementeringsvägen med tiden blev allt mera svårforcerad. Strängt taget avstannade implementeringsprocessen - i den mån den överhuvudtaget hade inletts - för ett par år. Implementeringssträvandena fick en **defensiv** karaktär, ty "If there is one set of actors who can be reckoned as surely relevant to almost any implementation process and who very often play a quite masterful defensive game, it is the

bureaucrats. Bureaucrats and bureaucracies are thought to be responsible for many of the problems of implementation." [17]

Först i november 1976 tog implementeringen ett - om ock kort - steg framåt i och med att tre verk (myntverket, omsättningsskatterätten samt strålsäkerhetsinstitutet) genom ett statsrådsbeslut beordrades att uppgöra en **plan** för sin egen omlokalisering. Denna plan skulle därefter årligen justeras. Ett liknande statsrådsbeslut fattades i april 1977 genom vilket ytterligare sex verk beordrades att uppgöra en flyttningsplan (försäkringsdomstolen, statens frökontrollanstalt, statens lantbrukskemiska anstalt, vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, havsforskningsinstitutet samt veterinärmedicinska högskolan). För några av dessa beslut berörda verk beviljades dessutom **budgetanslag** för planering av den egna omlokaliseringen.

De smått desperata försöken att fånga upp några smulor från det redan avdukade omlokaliseringsbordet har sin speciella politiska bakgrund. Det är ingen tillfällighet att det var en **borgerlig minoritetsregering** (Miettunen III) dominerad av **centerpartiet** som fattade ovannämnda verkställighetsbeslut. En intressant fråga - som inte kan besvaras - är huruvida omlokaliseringsfrågan överhuvudtaget längre hade uppmärksammats på regeringsnivå om inte denna minoritetsregering hade sett dagens ljus.

De två regeringsbesluten verkställdes i den meningen att de flesta därtill uppmanade verk uppgjorde en flyttningsplan och en del av riksdagen beviljade planeringsanslag utnyttjades. Slutmålet, en verkställd omlokalisering, uppnåddes emellertid inte för ett enda av ovannämnda verk.

Vad gäller de totalt nio verk - av vilka åtta ingick i den ovan redovisade argumentanalysen - vilka gavs planeringsorder kan slutligen noteras att de synpunkter och argument **mot** omlokalisering som dessa verk några år tidigare hade anfört i sina remissvar föga beaktades av regeringen. Tvärtom kunde vi konstatera att just dessa verk anförde i genomsnitt klart flera argument mot omlokalisering än de övriga av kommittén berörda verken. Vi kunde dessutom konstatera att de av regeringens beslut berörda verken i större utsträckning än övriga verk explicit kritiserade omlokaliseringskommittén.

Det motstånd som de av regeringen sedermera berörda verken mobiliserade inom ramen för remissinstitutet 1974 - och eventuella andra påtryckningskanaler förefaller inte att ha påverkat regeringen i dess val av verk för sina åtgärder. Regeringens beslutsfattande kan därmed inte betecknas som rationellt i den meningen att den skulle ha beaktat den mängd argument eller vissa typer av argument som enskilda verk hade anfört mot omlokalisering.

Däremot kan regeringens beslutsfattande betecknas som rationellt i den meningen att den valde verk vilka på andra grunder sannolikt de facto var svaga - trots ett betydande verbalt motstånd bla inom ramen för remissinstitutet. Härmed avser vi att regeringen huvudsakligen valde små och i olika avseenden fristående verk som objekt för sina åtgärder, vilket konstaterades i föregående kapitel. Regeringens agerande kan mao ses som uttryck för en politisk rationalitet.

BILAGA. Förteckning över inkluderade verk i olika klassificeringar.

Tabell 28.

Ministerier (n=8)	**Centrala ämbetsverk** (n=16)	**Övriga verk** (n=23)
Finansmin.	Post- och telestyr.	Havsforskningsinstitutet
Justitiemin.	Vattenstyr.	Försäkringsdomstolen
Inrikesmin.	Medicinalstyr.	Omsättningsskatterätten
Handels- o. ind.min.	Näringsstyr.	Statistikcentralen
Social- o. hälsov.min.	Väg- o. vattenb.styr.	Bilregistercentralen
Jord- o. skogsbruksmin.	Socialstyr.	Befolkningsreg. centr.
Försvarsmin.	Yrkesutbildningsstyr.	St. lantbrukskem.anst.
Trafikmin.	Jordbruksstyr.	Olycksfallsverket
	Lantmäteristyr.	Skogsforskningsinst.
	Forststyr.	Televa
	Patent- o. registerstyr.	Folkpensionsanstalten
	Bostadsstyr.	Polisinstitutet
	Skolstyr.	Huvudstaben
	Sjöfartsstyr.	Ekon. planeringscentr.
	Byggnadsstyr.	St. veterinärmed. anst.
	Järnvägsstyr.	Vilt- o. fiskeriforsk.inst.
		Strålsäkerhetsinstitutet
		Meteorologiska inst.
		St. frökontrollanst.
		Topografkåren
		Stridsskolan
		Myntverket
		Kadettskolan

Tabell 29.

A (n=13)	B (n=18)	C (n=8)
Medicinalstyr.	Post- o. telestyr.	Försäkringsdomstolen
Jordbruksstyr.	Näringsstyr.	Myntverket
Huvudstaben	Lantmäteristyr.	Omsättningsskatterätten
Vattenstyr.	Patent- o. registerstyr.	Strålsäkerhetsinstitutet
Väg- o. vattenb.styr.	Sjöfartsstyr.	St. frökontrollanstalt
Socialstyr.	Statistikcentralen	St. lantbrukskemiska anst.
Yrkesutbildningsstyr.	Forststyr.	Vilt- o. fiskeriforsk. inst.
Bostadsstyr.	Topografkåren	Havsforskningsinstitutet
Skolstyr.	Stridsskolan	
Byggnadsstyr.	Bilregistercentralen	
Ekon. planeringscentr.	Befolkningsreg. centr.	
St. veterinärmed. anst.	Skogsforskningsinst.	
Järnvägsstyr.	Polisinstitutet	
	Televa	
	Folkpensionsanstalten	
	Kadettskolan	
	Meteorologiska institutet	
	Olycksfallsverket	

Tabell 30.

	Små verk	Stora verk
A	(n=2)	(n=11)
	Ekon. planeringscentralen Statens veterinärmed. anst.	Medicinalstyrelsen Jordbruksstyr. Huvudstaben Vattenstyr. Väg- o. vattenb. styr. Socialstyr. Yrkesutbildningsstyr. Bostadsstyr. Skolstyr. Byggnadsstyr. Järnvägsstyr.
B	(n=3)	(n=15)
	Topografkåren Stridsskolan Polisinstitutet	Post- o. telestyr. Näringsstyr. Lantmäteristyr. Patent- o. registerstyr. Sjöfartsstyr. Statistikcentralen Forststyr. Bilregistercentralen Olycksfallsverket Skogsforskningsinstitutet Televa Folkpensionsanstalten Kadettskolan Meteorologiska institutet Befolkningsregistercentr.
C	(n=6)	(n=2)
	Försäkringsdomstolen Myntverket Omsättningsskatterätten Statens lantbrukskem.anst. Havsforskningsinstitutet Statens frökontrollanstalt	Vilt- o. fiskeriforsk.inst. Strålsäkerhetsinstitutet

Tabell 31.

	Fristående verk	Integrerade verk
A	(n=4)	(n=9)
	Jordbruksstyr.	Medicinalstyr.
	Socialstyr.	Huvudstaben
	Bostadsstyr.	Vattenstyr.
	Statens veterinärmed.anst.	Väg- o. vattenb. styr.
		Yrkesutbildningsstyr.
		Skolstyr.
		Byggnadsstyr.
		Ekon. planeringscentralen
		Järnvägsstyr.
B	(n=7)	(n=10)
	Patent- o. registerstyr.	Post- o. telestyr.
	Sjöfartsstyr.	Näringsstyr.
	Stridsskolan	Statistikcentralen
	Befolkningsregistercentralen	Lantmäteristyr.
	Olycksfallsverket	Forststyr.
	Polisinstitutet	Topografkåren
	Kadettskolan	Meteorologiska institutet
		Skogsforskningsinstitutet
		Televa
		Folkpensionsanstalten
C	(n=5)	(n=2)
	Myntverket	Vilt- o. fiskeriforsk.inst.
	Omsättningsskatterätten	Havsforskningsinstitutet
	Strålsäkerhetsinstitutet	
	Statens frökontrollanstalt	
	Statens lantbrukskemiska anst.	

NOTER

1. Se tex **Hall 1972**, ss 298-324.

2. Materialet kodades av en seminariegrupp bestående av följande personer: Kristina Repo, Ira Pirilä och Minna Aaltonen. Jag tackar gruppen för dess insats. Vid en reliabilitetskontroll klassificerade de tre gruppmedlemmarna argumenten i tio slumpmässigt valda remissvar. De koefficienter som härvid erhölls för olika argumentkategorier varierade mellan 0,83 och 1. Vid en ytterligare test, utförd av en utomstående person, klassificerades sammanlagt 98 argument i 16 slumpmässigt valda remissvar. I jämförelse med gruppens klassificering av samma remissvar erhölls härvid en koefficient på 0,70.

3. Tabellen inkluderar självfallet inte de **positiva** remissvaren vilka är fyra till antalet; arbetskraftsministeriet samt inom kategorin övriga verk folkhälsolaboratoriet, geologiska forskningsanstalten och statens bränslecentral.

4. Denna klassificering inkluderar **inte** ministerierna, emedan dessa per definition inte ansågs möjliga att omlokalisera.

5. Klassgränserna är följande: **små verk** (< 100 anställda) och **stora verk** (> 100 anställda). Denna klassificering inkluderar **inte** ministerierna.

6. Klassgränserna är följande: **fristående verk** (< 2.000 personkontakter per år med den övriga förvaltningen) och **integrerade verk** (> 2.000 personkontakter per år med den övriga förvaltningen). Denna klassificering inkluderar **inte** ministerierna, ej heller bilregistercentralen och försäkringsdomstolen för vilka kontaktuppgifter saknas.

7. Principbeslutet ingår tex i **valtiovarainministeriö, työryhmämuistio VM 1980:31**, bilaga 6.

8. **Ibid.**

9. **Ibid.**

10. **Kom.bet. 1973:68**, ss 201 f.

11. **Ibid.**

12. **Kom.bet. 1974:47**, s 10.

13. Se tex **Hadenius-Henning-Holmström 1984**, ss 73-81.

14. Se tex **Anckar 1978**, ss 114 f.

15. **Bardach 1977**, s 37.

16. Se tex **Henning 1983**, s 198, **Anton 1969**, s 89 samt **Pressman-Wildavsky 1973**, ss XIII-XV.

17. **Bardach 1977**, ss 42 f.

6. OMLOKALISERING I ETT NORDISKT PERSPEKTIV

6.1. Bakgrund och syfte

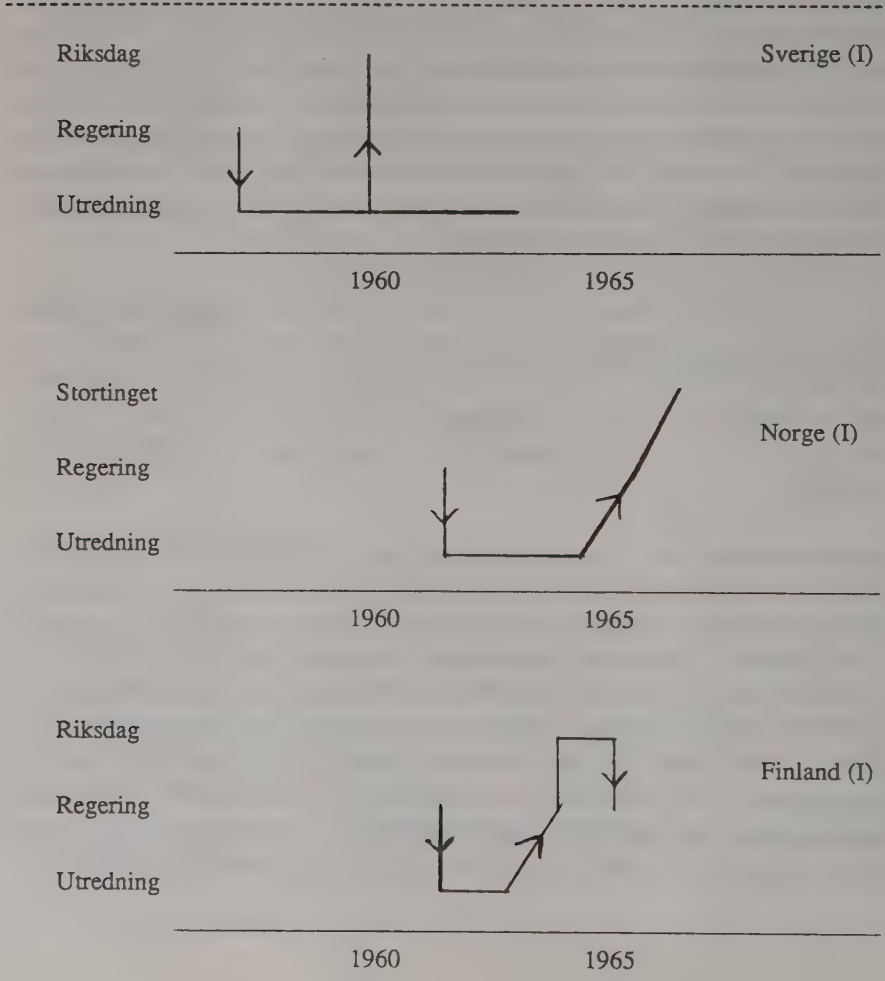
Omlokalisering av statliga verk hör till den kategori av policies som uppträtt ungefär samtidigt i de nordiska länderna. Mot bakgrund av liknande samhälls- och förvaltningsutveckling är detta inte speciellt överraskande. Det förefaller dessutom uppenbart att de nordiska länderna i denna fråga mer eller mindre tagit intryck av varandra. **Sverige** förefaller att även i detta sammanhang ha utgjort exemplet för sina grannländer. Att detta var fallet för **Finlands** del har påvisats av **Karvonen** som hänförde omlokaliseringsfrågan till en policykategori av sannolik diffusion från Sverige till Finland.[1] Även **Norge** förefaller att ha inspirerats av Sverige i denna fråga.[2]

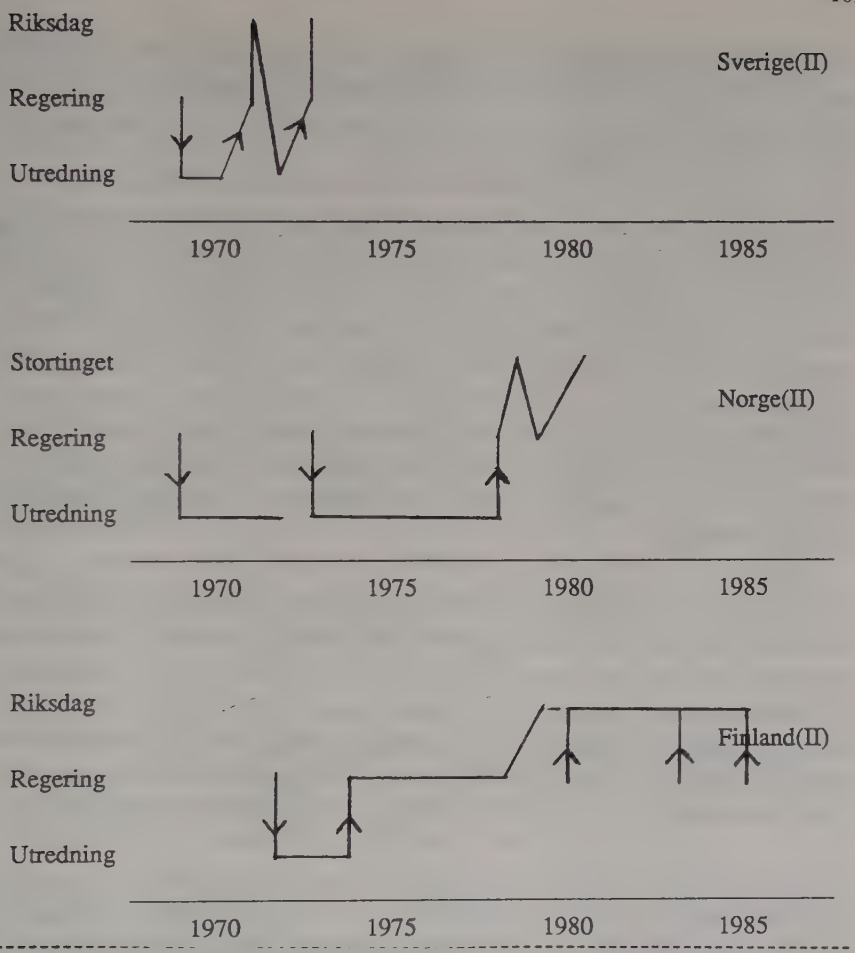
I olika utredningar finner vi tom rätt utförliga beskrivningar av existerande planer och vidtagna åtgärder i övriga nordiska länder rörande omlokalisering.[3] Att utländska impulser i finskt utredningsarbete huvudsakligen söks i de nordiska länderna är i och för sig inte alls ovanligt, snarare tvärtom.[4] Men i föreliggande fall förefaller dessa impulser att ha varit ovanligt starka och entydiga.

En allmän och central orsak till att frågan om omlokalisering av statliga verk aktualiserades ungefär samtidigt i de nordiska länderna är den socio-ekonomiska utvecklingen speciellt under 60-talet. Den kännetecknades framförallt av en befolkningsutveckling innebärande en koncentration till tätorter och huvudsakligen till huvudstadsregionen. Flykten från landsbygden var betydande. Myndigheterna i de olika länderna var relativt eniga om att statliga åtgärder måste vidtas, dels för att dämpa koncentrationen av befolkning och arbetsplatser till huvudstadsregionen, dels för att bibehålla en viss regional balans mellan olika landsdelar. Omlokalisering av statliga verk sågs i detta sammanhang som ett medel för att motverka den regionala centraliseringen.

Trots flera likheter på det allmänna planet mellan de nordiska länderna i denna policyfråga föreligger även flera skillnader. **En** viktig skillnad gäller **utfallet** av reformplanerna. Utfallet i de olika länderna kan kort karakteriseras på följande sätt; **Sverige** har omlokaliserat statliga verk i betydande omfattning, **Norge** har omlokaliserat i blygsam utsträckning och **Finland** har strängt taget inte alls omlokaliserat. Varför denna påtagliga variation i utfall i en policy med liknande utgångspunkter och syften i alla tre länder? Med samma motivering som i kapitel 2 utesluts **Danmark** ur den fortsatta framställningen.

Tablå 6. Beslutsprocesserna enligt tid och beslutsnivå.[5]





Likheterna mellan länderna är slående. De framträder för det första däri att vi i varje land totalt sett kan tala om reformplaner i **två etapper;** en på 60-talet (I) och en på 70-talet (II). Reformsträvandena under I etappen hade en tentativ karaktär, vilka med undantag för Norge ej resulterade i konkreta omlokaliseringar. Vid 70-talets inbrott initierades i alla tre länder en ny reformomgång.

En annan likhet är att slutet av 60-talet kännetecknades av en paus i reformsträvandena. Norge uppvisar dock en viss kontinuitet i beslutsfattandet. Det framgår också hur systematiskt Sverige vidtog åtgärder några år före Norge och Finland. Sverige tillsatte sin första utredning rörande omlokalisering

1957, fyra år senare gjorde både Norge och Finland detsamma. Då Sverige under II etappen 1969 tillsatte en ny utredning, gjorde Norge och Finland detsamma fyra respektive tre år senare. Detta tidsmönster är knappast enbart ett resultat av tillfälligheter.

Å andra sidan kan även vissa skillnader i det allmänna tidsmönstret noteras. Sveriges tidsprofil för II reformetappen uppvisar en anmärkningsvärd effektivitet i den meningen att endast fyra år hann förflyta mellan initiering och beslut om omfattande omlokaliseringar. Tidsprofilen för Norge och Finland uppvisar däremot ett avsevärt mera utdraget mönster. Det här återspeglar de problem som uppkom i beslutsfattandet i dessa länder. I Norge avfördes frågan om omlokalisering från den politiska dagordningen i början av 80-talet. För Finlands del är frågan i **princip** fortfarande på dagordningen, men - som vi tidigare konstaterat - på en helt annan ambitions- och intensitetsnivå än i början av 70-talet.

Syftet med detta kapitel är att i ett **komparativt** perspektiv analysera beslutsfattandet rörande omlokalisering i **Finland, Sverige** och **Norge**. Denna komparation har i sig två syften. För det första vill vi genom en systematisk komparation av de aktuella beslutsprocesserna finna likheter och skillnader i beslutsfattandet i denna policy i de olika länderna. För det andra vill vi på basen av resultaten av en sådan komparation finna faktorer mot bakgrund av vilka variationen i policyutfall i de tre länderna kan förstås och tolkas.

Innan vi övergår till själva komparationen bör vi emellertid beröra ett antal frågor av metodisk och teoretisk natur. Det gäller vilka möjligheter och restriktioner utnyttjandet av den **komparativa metoden** innebär, både generellt och i detta specifika sammanhang. Det gäller val av teoretiska perspektiv utgående från vilka komparationen kan företas. Det gäller val av **jämförelsedimensioner** samt hur dessa är relaterade till de teoretiska perspektiv som väljs.

Det **övergripande** teoretiska perspektivet är detsamma som vid analyserandet av beslutsfattandet i Finland. Vi utgår alltså från att beslutsfattandet även i Sverige och Norge främst kännetecknas av egenskaper som tillskrivits den **politiska** beslutsmodellen. Detta innebär framförallt att vi förväntar oss att beslutsfattandet även i dessa länder kännetecknades av betydande intressekonflikter mellan olika beslutsdeltagare. Däremot förväntar vi oss att finna

variationer mellan länderna ifråga om egenskaper och mekanismer vilka kan antas ha ägt relevans för det sätt varpå dessa intressekonflikter hanterades.

Vi utgår alltså från att olika politiska beslutssystem är olika rustade för att överbrygga existerande intressekonflikter. Ett visst beslutssystem kan kännetecknas av egenskaper vilka är ägnade att underlätta beslutsfattandet - trots rådande intressekonflikter. Ett annat beslutssystem kan sakna sådana egenskaper. Kort sagt föreställer vi oss att vi i olika beslutssystem kan finna faktorer eller mekanismer av något slag vilka i en given kontext kan verka antingen i en **beslutsfrämjande** eller i en **beslutshämmande** riktning.

Enligt detta synsätt borde en komparation av beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan för det första resultera i vissa olikheter mellan framförallt **Sverige** å ena sidan och **Finland** och **Norge** å andra sidan. Bland dessa olikheter borde vi, för det andra, kunna urskilja sådana faktorer vilka på rimliga grunder kan antas ha påverkat beslutsfattandet antingen i beslutsfrämjande eller i beslutshämmande riktning. Enligt det här borde vi för Sveriges del finna flera beslutsfrämjande, eller färre beslutshämmande, faktorer än för Finlands och Norges del.

En förutsättning för att strukturera komparationen utgående från ett konfliktperspektiv på ovan antytt sätt är att beslutsfattandet även i Sverige och Norge **de facto** kännetecknades av ett i stort sett liknande konfliktmönster som i Finland. Vilket var mao konfliktmönstret i Sverige och Norge?

På basen av remissyttranden kan vi för **Sveriges** del skapa oss en **generell** bild av förvaltningens och intresseorganisationernas inställning i frågan. Uppgifterna i **tabell 34** utgör en sammanställning av ställningstaganden till de förslag som den svenska regeringen lade fram i sin proposition 1971.[6] För **Norges** del får vi nöja oss med mera allmänna utsagor om reaktionerna på framlagda förslag. Partiernas inställning och agerande kommer senare att utförligt analyseras.

Det allmänna mönstret är klart och entydigt. En överväldigande andel av de statliga verken - speciellt de berörda - samt intresseorganisationerna ställde sig negativa till förslagen. Mönstret påminner därmed i hög grad om det som erhölls för Finlands del. Härav följer att det olika utfallet i omlokaliseringsfrågan

i Sverige och Finland inte kan ses som en konsekvens av att förvaltningen eller intresseorganisationerna i Sverige skulle ha förhållit sig väsentligt mera positivt - eller mindre negativt - än i Finland till framlagda förslag.

Alla remissorgan som uttalade sig i frågan ställde sig visserligen positivt till att åtgärder vidtas för att dämpa storstockholmsområdet. Men redan när det gällde frågan att i detta syfte använda lokalisering av statlig verksamhet som ett regionalpolitiskt medel var opinionerna splittrade. En majoritet av remissinstanserna accepterade dock även detta medel.[7]

Tabell 34. Ställningstaganden till konkreta förslag i Sverige 1971

	Inställningen är			
	positiv	**neutral**	**negativ**	(n)
Berörda verk	2	-	23	(25)
Ej berörda verk	3	3	5	(11)
Intresse-organisationer	1	2	15	(18)
Totalt	6	5	43	(54)

Många remissinstanser krävde ytterligare utredningar innan beslut fattas eller förordade i första hand andra regionalpolitiska medel än omlokalisering, främst olika former av decentralisering. Bland dylika remissinstanser finner vi flera centrala intresseorganisationer ; SAF, Industriförbundet, SACO samt TCO. Den sistnämnda organisationen ansåg att nyetableringar av statlig verksamhet kunde äga rum utanför stockholmsområdet.[8]

Flera intresseorganisationer - bla SACO och TCO - ansåg att untredningens förslag var för bristfälligt för att läggas som grund för viktiga beslut rörande omlokalisering. De kritiserade ytterligare utredningen för att den i så ringa utsträckning hade kontaktat berörda verk och personalorganisationer. En del

efterlyste en närmare analys av kontaktbehov, kontakternas olika karaktär samt kontaktmönstrets sannolika utveckling. Länsstyrelserna understödde konskevent förslagen i den mån de själva föreslogs bli mottagare av diverse verk och krävde i regel att ytterligare verk med fördel kunde flyttas till just deras län.[9]

Helhetsbilden för Norges del förefaller inte att nämnvärt avvika från den i de övriga länderna. **Sætren** sammanfattar reaktionerna efter remissrundan i början av 60-talet sålunda: "Hovedinntrykket er likevel at horingsrunden avdekket en bred koalisjon av interesser som representerte en massiv motstand mot utflytting. Og motstanden var forankret i interesser med en usedvanlig sterk organisasjonsmessig basis." Han konstaterar ytterligare att motståndet hade sitt ursprung i mäktiga resursstarka institutioner och intresseorganisationer i huvudstaden med nära anknytning till centrala beslutscentra. De största tjänstemannaorganisationerna liksom de flesta departementen ställde sig mer eller mindre negativt till framställda förslag till omlokalisering. Tex LO avrådde regeringen från att framlägga förslaget för stortinget.[10]

Grunddragen i reaktionerna var desamma under den **andra** omlokaliseringsperioden i början av 70-talet. Intresseorganisationerna uttryckte ett starkt missnöje över att det sk **Grande-utvalget** hade slagit fast att personalens ställning **inte** skulle utgöra en viktig beslutspremiss vid värderingen av utflyttningsfrågor. Fackmyndigheterna intog även nu en negativ hållning, förutom de militära vilka på eget initiativ tom föreslog ytterligare omlokalisering av militära institutioner. Ytterligare kan noteras att fackmyndigheterna i regel var beredda att understöda utflyttning av verk med mycket få anställda samt att Oslo kommun nu intog en klart mera negativ hållning än tidigare till omlokalisering.[11]

Inställningen inom förvaltning och bland intresseorganisationer uppvisade mao allmänt taget betydande likheter i alla tre länder. De grundläggande konstellationer och egenskaper som kännetecknar den politiska beslutsmodellen förefaller alltså att ha kännetecknat beslutstsfattandet även i Sverige och Norge. Resultatet av komparationen kan därför i sista hand tolkas mot bakgrund av den politiska beslutsmodellen innebärande att vi förväntar oss att finna variationer i egenskaper vilka äger relevans för **konflikthantering**.

6.2. Om den komparativa metoden

Allmänt kan konstateras att **komparation** kan användas i två principiellt helt olika syften. Det första är att fastställa likheter eller lagbundenheter hos ett större antal fenomen och på basen därav göra generaliseringar. Det andra är att fastställa olikheter mellan de jämförda fenomenen och använda dessa olikheter som förklaringar av orsakssamband. För båda syftena gäller att de fenomen som jämförs bör vara i huvudsak likartade; dvs flertalet determinanter som påverkar deras politiska liv bör ha ungefär samma värden. Den **komparativa metoden** kan användas dels för beskrivningar, förklaringar eller ställningstaganden, dels för att samtidigt antingen ge uppslag till eller ge belägg för dessa tre företeelser.[12]

Lijphart karakteriserar den komparativa metoden som en grundläggande vetenskaplig metod för att upptäcka empiriska samband mellan variabler. Han definierar metoden som "the method of testing hypothesized empirical relationships among variables on the basis of the same logic that guides the statistical method, but in which the cases are selected in such a way as to maximize the variance of the independent variables and to minimize the variance of the control variables."[13]

Både ifråga om egenskaper och möjligheter till generaliseringar intar den komparativa metoden en mellanställning mellan den statistiska metoden å ena sidan och fallstudien å andra sidan. Den komparativa metoden är framförallt användbar i undersökningar där statistiska mätningar inte kan företas och där det inte är ändamålsenligt eller önskvärt med enbart fallstudier. Den komparativa metoden är dessvärre förknippad med ett antal svagheter vilka det gäller att dels vara medveten om, dels försöka minimera. Dessa svagheter faller i sista hand tillbaka på det mest karakteristiska draget hos den komparativa metoden, dvs **många variabler** och **få fall**. Vi skall i korthet beröra olika sätt att minimera dylika svagheter speciellt med tanke på den empiriska kontext i vilken vi här avser att tillämpa den komparativa metoden.

Problemet med få fall kan i viss utsträckning reduceras med att **öka antalet fall så mycket som möjligt.** I de flesta situationer är det dock omöjligt att öka antalet i den utsträckning att en skiftning till den statistiska metoden vore möjlig. Varje - om ock anspråkslös - utökning av antalet inkluderade fall för-

bättrar emellertid utsikterna för att upprätthålla åtminstone någon form av kontroll. Detta är fallet speciellt om analyserna kan utvidgas både i geografisk och historisk riktning, dvs både i tid och rum.[14]

Den nordiska komparation vi ämnar företa innebär uttryckligen en utökning av antalet fall både i tid och rum. Fallstudien kring fallet Finland utökas i geografisk mening med Sverige och Norge. Därtill kommer att vi i varje land - som vi nyligen konstaterade - kan urskilja två separata beslutsprocesser vilka utspelade sig på olika, om ock på varandra följande, decennier. Utökningen av antalet fall i historisk riktning är inte markant, men även en dylik aspekt finns med i bilden.

Den utökning av antalet fall som den nordiska komparationen resulterar i innebär hur som helst att risken för överdeterminerning av vissa enskilda faktorer därmed kännbart reduceras jämfört med att analysen enbart hade begränsats till fallet Finland. Trots detta bör vi dock hålla i minnet att antalet fall även i en nordisk komparation förblir relativt litet. En idealsituation hade givetvis varit att betydligt flera länder och beslutsprocesser skulle ha kunnat inkluderas i komparationen.

Ett annat sätt att skapa bättre förutsättningar för användandet av den komparativa metoden är att **minska "egenskapsrymden" i analyserna.** Såvitt möjligt bör detta göras genom att kombinera två eller flera variabler vilka uttrycker en väsentligt liknande underliggande karakteristik till en enda variabel. En annan möjlighet är att ge variablerna endast dikotoma värden. Risken med dylika åtgärder är att relevant information kan gå förlorad. Det faktum att studier av jämförande politik ofta rör sig på makronivå innebärande en fokusering på systemkarakteristika, omfattande subsystem och partiella system torde vara en följd av bla ovannämnda omständigheter.[15]

Vid användandet av den komparativa metoden bör vi - för det tredje - **fokusera de jämförande analyserna på "jämförbara" fall.** Med jämförbara fall avser Lijphart fall som är "similar in a large number of important characteristics (variables) which one wants to treat as constants, but dissimilar as far as those variables are concerned which one wants to relate to each other." Såvida dylika jämförbara fall kan hittas erbjuder de speciellt goda möjligheter för att tillämpa den komparativa metoden, emedan de möjliggör uppställande av

samband bland få variabler samtidigt som många andra variabler kan kontrolleras. En komparation av dylika fall är också ägnad att rätt kännbart reducera den komparativa metodens problem med (för) många variabler.[16]

Att just de nordiska länderna i detta avseende är speciellt lämpade för komparativa analyser är allom bekant, vilket även Lijphart explicit påpekar. Som följd av geografisk närhet och ett gemensamt historiskt förflutet uppvisar länderna en mycket likartad grundstruktur i de flesta avseenden. Samhällsutvecklingen har varit i stort sett densamma ävenom varje land utvecklats i sin egen takt. Trots detta föreligger även intressanta skillnader mellan länderna, inte minst ifråga om politiska traditioner, det sätt varpå det politiska beslutssystemet är organiserat, beslutsregler osv. De nordiska länderna kan därför - kort sagt - betraktas som i det närmaste idealobjekt för komparativa analyser.[17]

De nordiska ländernas lämplighet som objekt för komparativa analyser understryks ytterligare av den kontext vi här är intresserade av. De aktuella beslutsprocesserna är nämligen mycket likartade ifråga om utgångspunkter och uppläggning samt icke minst därigenom att de uppträdde ungefär samtidigt på den politiska beslutsarenan i alla tre länder.

Förutsättningarna för tillämpandet av den komparativa metoden kan slutligen förbättras genom att **fokusera de jämförande analyserna på "nyckelvariabler".** Även på detta sätt kan den komparativa metodens problem med många variabler i viss utsträckning reduceras. Vi bör mao försöka undvika faran att överhopas av ett stort antal variabler vilket resulterar i att vi förlorar möjligheten att upptäcka kontrollerade samband.[18]

Vi bör alltså begränsa oss till ett antal nyckelvariabler och medvetet utelämna variabler vilkas sannolika betydelse är marginell. Generella regler enligt vilka kriterier dylika nyckelvariabler skall väljas finns givetvis inte. Valet blir huvudsakligen ett resultat av forskarens i empirin förankrade bedömning av vilka faktorer som kan tänkas besitta ett potentiellt förklaringsvärde.

6.3. Aktörer och strukturer

Givet den politiska beslutsmodellen bör komparationen självfallet belysa hur olika i beslutsprocesserna involverade aktörer agerade, hur motsridiga preferenser konfronterades osv. Som vi tidigare konstaterat finner vi det motiverat att i komparationen även inkludera ett antal primärt systembundna faktorer vilka kan antas ha påverkat aktörernas agerande i beslutsfattandet. Låt oss därför i syfte att strukturera komparationen göra en **explicit** distinktion mellan aktörs- respektive strukturfaktorer utgående från den diskussion som därom förts i litteraturen.

Skiljelinjerna har huvudsakligen gällt huruvida analyserna primärt skall inriktas på aktörer eller strukturer. En förhärskande uppfattning idag förefaller vara att det inte är fråga om struktur- **eller** aktörsanalyser, de skall inte uppfattas som varandra uteslutande utan tvärtom som komplementära. Inom ramen för en kontextuell modell har försök gjorts att utveckla en förbindelseteori mellan de två teorikomponenterna.[19]

Både aktörs- och strukturbegreppet är mycket svåra att uttömmande definiera. De bör därför utförligt preciseras innan de läggs som grund för empirisk forskning. Detsamma gäller för det omfattande fält av tänkbara typer av relationer mellan de två begreppen.[20] Vi går inte här in på dessa svårlösta problem. Vi begränsar oss till att försöka precisera de centrala begreppen i syfte att de empiriskt kan utnyttjas i den kontext varom här är fråga.

Klart är att allt beslutsfattande förutsätter både aktörer och strukturer samt att dessa på olika sätt påverkar varandra; aktörer påverkar strukturer och strukturer påverkar aktörer. Som följd härav bör vi fråga oss vilka aktörer som lyckas påverka vilka strukturer på vilket sätt samt varför olika aktörer påverkas olika av samma strukturer. Detta innebär att vi inte kan arbeta med enbart aktörsförklaringar emedan alla aktörers handlingar bör förklaras utgående från den kontext vari dessa äger rum. Och om denna kontext har någon varaktighet och något bestämt mönster har vi att göra med strukturella förklaringar.[21]

En central omständighet är att strukturer inte är neutrala, de verkar till fördel för vissa aktörsegenskaper och till nackdel för andra. Politiken kommer

därmed i sista hand att handla om hur vissa aktörer försöker bevara, eller skapa, för dem fördelaktiga samhällsstrukturer. Det blir därför viktigt att beakta när vilka strukturer kan anses utgöra restriktion eller möjlighet för vilka aktörer.[22]

Ifråga om strukturers inverkan på aktörer bör vi försöka påvisa var och hur påverkan sker, påverkansströmmarna måste relateras till aktörsvariabler. **Lundquist** citerar på denna punkt **Strauss** som säger att de strukturella förhållandena "affect the actions of the negotiating parties, the aims they pursue through negotiation and alternative models of action, their tactics during the negotiations, and, undoubtedly, the outcomes of the negotiations themselves ... "[23]

Vårt intresse begränsar sig här självfallet till **politiska** strukturer varmed vi avser olika former för organisering av politiken, tex konstitutionella arrangemang, partisystemet och förvaltningsapparatens organisering. Politisk institutionalisering kan därför sägas innebära att man i ett bestämt historiskt ögonblick stiliserar en bestämd form för konflikthantering. Politiska strukturer förändras visserligen över tiden, men de kännetecknas å andra sidan framförallt av seghet. För aktörerna i det politiska beslutssystemet innebär de politiska strukturerna både möjligheter och restriktioner. Utformningen av de politiska strukturerna påverkar alltså den grad av **autonomi**, rörelsefrihet, som olika aktörer förfogar över.[24]

Ett problem vid tillämpning av ett aktörs-strukturperspektiv vid analyser av beslutsfattande är att i tillräcklig utsträckning faktiskt beakta både aktörs- och strukturkomponenten. Lundquist anför två sätt att hantera detta problem; **komparation** och **tidsperspektiv.**[25] **Rothstein** anför tre metodologiska rekommendationer i detta avseende. För det första rekommenderar han en fokusering på de **avvikande fallen,** dvs fall varvid aktörer (individuella eller kollektiva) på något sätt kan sägas ha agerat på ett sätt som man utifrån en teoretiskt bestämd strukturell analys inte kunde förvänta. Mest fördelaktigt är såvida vi kan finna en population som är så likartad som möjligt vad gäller kända strukturella karakteristika, men där det finns en aktör som likväl "handlar annorlunda".[26]

Den andra rekommendationen innebär en kombination av kontrafaktisk och

komparativ metod, dvs en jämförelse av avvikande fall med normalfall **över tid**. Den kontrafaktiska metoden utgår från uppställandet av konditionala satser ("om - så") där om-satserna antar något som faktiskt **inte** inträffat. Denna metod blir intressant om vi kan finna ett komparativt empiriskt material med tillräcklig grad av strukturell likhet, dvs där vi kan konstanthålla ett stort antal oberoende strukturella variabler, men där det visat sig att aktören i det ena fallet likväl kunnat "handla annorlunda", gå emot en på teoretiska grunder preciserad strukturell restriktion. I en sådan situation blir det möjligt att bedöma vilka aktörskapabiliteter givna av vilka strukturella förhållanden som är avgörande.[27]

För det tredje rekommenderar Rothstein en substansiell fokusering på organiseringen av de politiska institutionerna och effekterna av dessa. Denna rekommendation sammanfaller långt med den sk nyinstitutionalismens betonande av de politiska institutionerna som hörnstenar i det politiska livet. Enligt denna bör intresset fokuseras på de institutionella och organisatoriska ramar inom vilka politiken utformas och verkställs. Utgående från ett institutionellt perspektiv blir det, för att citera **Olsen**, viktigt "att belysa villkoren för, och effekten av, att bygga in intelligens, moral, intressen och auktoritet i institutionella principer, procedurer och strukturer."[28]

Som ivrig förespråkare av jämförande politik betonar även **Blondel** framförallt den strukturella komponenten då han konstaterar att "the major theoretical thrust has to relate to the understanding of structures, which are the key elements in the life of political systems". Han utgår dock inte från ett aktörs-strukturperspektiv och det förblir därför något oklart i vilken utsträckning och på vilket sätt aktörsvariabler enligt honom explicit borde ingå i jämförande studier av politik.[29]

Konklusionen av denna genomgång blir att vi för egen del finner det både möjligt och önskvärt att strukturera komparationen ur ett aktörs-strukturperspektiv. Det underlättar ett systematiskt beaktande och särhållande av olika typer av faktorer vilka kan antas ha varit av betydelse i sammanhanget. Det underlättar därmed även tolkningen av de resultat som komparationen utmynnar i. Utöver de krav som detta teoriperspektiv ställer bör vi ifråga om valet av jämförelsedimensioner även beakta två andra omständigheter.

Den första gäller de metodiska krav som den tidigare diskuterade komparativa metoden ställer. Det är härvid främst fråga om att försöka kombinera enskilda variabler som uttrycker en väsentligt liknande underliggande karakteristik samt att välja sk nyckelvariabler. Den andra omständigheten gäller de faktorer som vi tidigare utpekat som centrala för att förstå beslutsfattandet och -utfallet i Finland. Ett av huvudsyftena med komparationen är uttryckligen att "testa" huruvida de faktorer som utpekades som centrala i den finska kontexten äger giltighet även i en nordisk kontext. Åtminstone dessa faktorer bör därför ingå i komparationen.

I den finska kontexten konstaterade vi sålunda att de politiska betingelserna tex i form av typ av regering påverkade beslutsförutsättningarna i negativ riktning. Vi konstaterade att det kompakta motstånd som både från byråkratins och intresseorganisationernas sida riktades mot framlagda förslag avsevärt försämrade beslutsförutsättningarna. Vi konstaterade att förslagens regionala och substansiella omfattning var av betydelse med tanke på förutsättningarna att mobilisera ett tillräckligt politiskt stöd för dessa osv.

Däremot fästes explicit föga uppmärksamhet vid rent strukturella faktorer tex i form av formella beslutsregler eller olika typer av strukturella kopplingar mellan olika aktörskategorier. Det nu valda teoretiska perspektivet förutsätter dock explicit att även strukturella faktorer i det politiska systemet beaktas i komparationen. Vi har därmed möjlighet att även för Finlands del mera explicit och systematiskt än hittills beakta och bedöma betydelsen av rent strukturella faktorer.

Det är härvid möjligt att vi som följd av det vidgade analysperspektivet, i kombination med det komparativa greppet, får anledning att ompröva betydelsen av vissa faktorer för Finlands del. Någon faktor som tidigare framstod som viktig kan komma att framstå som mindre viktig, någon faktor som tidigare ansågs oviktig, eller inte alls uppmärksammades, kan efter komparationen framstå som viktig. Men, just detta är ett annat huvudsyfte med komparationen, dvs att fördjupa och nyansera bilden av fallet Finland.

Beaktande de teoretiska val som här träffats och det grundläggande konfliktmönster - vilket tidigare berörts - som vi vet att kännetecknade beslutsfattandet i alla tre länder finner vi det motiverat att i komparationen inkludera fyra

typer av jämförelsefaktorer vilka framgår i **tablå 7.** Av dessa faller två - beredning (A) och politiska aktörer (B) - inom ramen för ett aktörsperspektiv, två - beslutsregler (C) och beslutssystemets struktur (D) - inom ramen för ett strukturperspektiv. Faktorerna beredning och beslutssystemets struktur uppspjälks i ett antal specifiserade jämförelsefaktorer.

Tablå 7. Kategorisering av jämförelsedimensionerna i beslutsfrämjande respektive beslutshämmande egenskaper

	Egenskaperna är	
	beslutsfrämjande	**beslutshämmande**
A. Beredning		
1. Mandat	konkreta förslag förutsätts	konkreta förslag förutsätts **inte**
2. Sammansättning	bred	snäv
3. Resurser	stora	små
4. Förslag	substansiellt och regionalt omfattande	substansiellt och regionalt snäva
B. Politiska aktörer		
5. Typ av regering	stark regering som förhåller sig positivt till omlokalisering	svag regering som förhåller sig negativt till omlokalisering
C. Beslutsregler		
6. Lagstiftnings-regler	komplicerande regler för koalitionsbildning existerar **inte**/ speciella procedur-regler	komplicerande regler för koalitionsbildning existerar
D. Beslutssystemets struktur		
7. Organisatorisk struktur	kopplingen mellan regering och centralförvaltning är "svag"	kopplingen mellan regering och centralförvaltning är "stark"
8. Ideologisk struktur	kopplingen mellan regering och intresseorganisationer är "stark"	kopplingen mellan regering och intresseorganisationer är "svag"

Hur faktorerna konkret operationaliseras och vilka begränsningar som därvid företas diskuteras i samband med att faktorerna i tur och ordning kompareras. I **tablån** framgår att vi gör en grov distinktion mellan beslutsfrämjande respektive beslutshämmande egenskaper som vi antar att faktorerna kan ha. Dessa egenskaper kan alltså uppfattas som hypotetiska antaganden om under vilka betingelser en bestämd faktor är att betrakta som beslutsfrämjande eller beslutshämmande med tanke på den beslutskontext varom här är fråga.

Såvida våra antaganden äger giltighet bör resultaten av komparationen på ett bestämt sätt överensstämma med den variation i policyutfall mellan länderna som tidigare konstaterats. Hur det förhåller sig med det tar vi ställning till på basen av resultaten av den komparation som vi nu ämnar företa.

6.4. Resultatredovisning

Komparationen inleds med att kartlägga likheter och skillnader mellan länderna ifråga om **initieringsfasen** av de aktuella beslutsprocesserna. Vår strävan kan sammanfattas i frågeform på följande sätt: Vilka fick i uppdrag att utreda vad samt med vilka resurser? Och ytterligare: Vad kännetecknade de förslag som initieringsfasen utmynnade i? Intresset fokuseras följaktligen till utredningarnas **mandat, sammansättning** och **resurser** samt till **förslagens** innehåll.

Vi föreställer oss att även dylika faktorer kan vara av betydelse för att förstå senare sekvenser av beslutsprocesserna. Mandatet kan tex vara relativt snävt definierat till att enbart beröra omlokalisering eller ha en bredare definition som täcker även andra decentraliseringsfrågor. Mandatet kan ytterligare explicit förutsätta att konkreta förslag till omlokalisering presenteras eller vara av principiellt utredande karaktär. Dessutom kan mandatet antas säga någonting om den tillsättande myndighetens, dvs regeringens, inställning till och ambitioner visavi denna policy vid tidpunkten för tillsättandet av utredningen.

Det sistnämnda gäller även ifråga om utredningarnas sammansättning. Vi är främst intresserade av dels huruvida utredningarna bestod av få eller många ledamöter, dels huruvida dessa var huvudsakligen byråkrat- eller politiker-

dominerade. Enligt detta kan utredningarna variera allt från små byråkratgrupper till stora parlamentariska kommittéer. Resursfaktorn begränsas till antalet sekreterare i utredningarna.

En jämförelse enligt dessa variabler resulterar i **tabell 35.** Beteckningen (P) anger att ledamöterna huvudsakligen var politiker, beteckningen (B) att dessa huvudsakligen var byråkrater.

Tabell 35. Jämförelse av utredningarnas mandat, sammansättning samt resurser[30]

	Mandatet		Sammansättning		Resurser
	förutsätter konkreta förslag	omfattar enbart omlok.	antal ledamöter	P/B	antal sekreterare
60-talet					
Sverige	Nej	Ja	12	P	6
Norge	Nej	Ja	3	B	1
Finland	Nej	Ja	5	P	1
70-talet					
Sverige	Ja	Ja	5	B	1
Norge	Nej	Nej	6	B	1
Finland	Ja	Nej	12	P	3

Mandaten förutsatte i regel inte att konkreta förslag till omlokalisering skulle presenteras. Med konkreta förslag avser att det anges vilka statliga verk som skall flyttas samt till vilka orter dessa skall flyttas. Alla sex utredningar presenterade emellertid även konkreta förslag. Det oaktat uppvisar mandaten avsevärda skillnader i fråga om precisionsgrad. Vanligt var relativt allmänna

formuleringar av den typ som Norge på 70-talet representerar; " ... att utreda i vilken utsträckning det är möjligt att genomföra utflyttning av existerande statsinstitutioner ..". Den mest konkreta formuleringen finner vi för Sverige på 70-talet; " ... att undersöka vilken verksamhet som bör flyttas från området och till vilka orter lokalisering bör ske." Kompetensområdet för de flesta utredningar begränsade sig till enbart omlokalisering.

Ifråga om utredningarnas **sammansättning** kan noteras att de ofta hade förhållandevis få medlemmar samt att politiker- respektive byråkratalternativet totalt sett var ungefär lika väl företrädda. På denna punkt föreligger rätt systematiska skillnader mellan länderna. Norge utnyttjade i båda utredningarna små byråkratdominerade grupper, medan Finland praktiserade politikerdominerade grupper av varierande storlek. Sverige uppvisar - intresant nog - den största variationen; 60-talets utredning kan karakteriseras som stor och politikerdominerad, 70-talets utredning som liten och byråkratdominerad.

Indelningen av ledamöterna i politiker respektive byråkrater har gjorts på basen av ledamöternas yrkesbeteckning vid tidpunkten för tillsättandet av utredningen. En dylik schematisk tudelning av intresserepresentationen är naturligtvis inte oproblematisk. En tjänsteman, tex en avdelningschef vid ett ministerium, kan dels ses som representant för byråkratintressen, dels eventuellt som representant för en bestämd politisk inriktning. En dylik ledamot kan i så fall anses representera både byråkrati- och politikintressen, vilka givetvis inte behöver stå i strid med varandra.

En konstaterad kvantitativ övervikt för endera intressegrupperingen behöver självfallet inte heller betyda att denna gruppering **de facto** skulle ha dominerat ifrågavarande utredning. Andra och mera specifika intressegrupperingar och - koalitioner - både inom och utanför utredningen - kan ha varit av central betydelse för utredningens ställningstaganden. Att tillförlitligt bedöma betydelsen av dylika influenskanaler och -intensiteter låter sig dock empiriskt svårligen göras.

På basen av en sammanställning av förslag och beslut är det möjligt att företa en systematisk komparation av output i olika sekvensbeslut. För att få ett

helhetsperspektiv inkluderas på denna punkt alltså även regerings- och riksdagsfasen. Vilka substansiella karakteristika uppvisar mao sekvensbesluten?

De aktuella förslagen och besluten kvantifieras i termer av **antal verk** och **antal tjänster** vilka föreslogs omlokaliserade samt dessutom i termer av regional spridning, dvs **antalet mottagarorter** till vilka verken föreslogs flyttade. En sammanställning enligt denna systematik resulterar i **tablå 8.**

Tablå 8. Karakterisering av förslag och beslut[31]

		60-talet		
		Antal verk	Antal tjänster	Antal orter
SVERIGE	Beredning	10 (28)	ca 1.200 (ca 3.800)	9 (öppet)
	Regering	8	ca 1.200	7
	Riksdag	-	-	-
NORGE	Beredning	20	ca 1.100	öppet
	Regering	11	ca 800	öppet
	Stortinget	8	ca 700	6
FINLAND	Beredning	6	ca 1.400	2
	Regering	6	ca 1.400	2
	Riksdag	-	-	-

		70-talet		
		Antal verk	Antal tjänster	Antal orter
	Beredning	27	ca 5.500	9
		16	ca 4.000	9
SVERIGE	Regering	36	ca 6.300	13
		12	ca 3.700	9
	Riksdag	36	ca 7.100	13
		13	ca 3.100	9
	Beredning	16	ca 900	öppet
		19	ca 1.300	öppet
		19	ca 1.300	öppet
NORGE	Regering	10	ca 700	öppet
		10	ca 500	öppet
	Stortinget	-	-	-
	Beredning	19	ca 3.400	9
		11	ca 2.900	8
FINLAND	Regering	3	ca 200	4
		2	ca 160	3
	Riksdag	1	ca 80	1

För det första kan noteras att 60-talets förslag till omlokalisering överlag var klart mera begränsade - både substansiellt och regionalt - än 70-talets förslag. Utöver ett relativt begränsat förslag presenterade visserligen en utredning i Sverige redan i början av 60-talet ett alternativt, mera omfattande förslag (angivet inom parentes). Detta ledde dock inte till åtgärder från regeringens sida. I Norge kan 60-talets utredningsförslag vad antalet verk (20) beträffar betecknas som rätt omfattande. Finlands förslag på 60-talet kan likaså betecknas som mycket begränsat.

Den andra omlokaliseringsvågen i början av 70-talet förefaller att ha haft mera vind i seglen än under föregående decennium. Speciellt utredningarnas förslag var i alla länder betydligt mer omfattande än tidigare. Även den regionala spridningen av föreslagna omflyttningar var av andra dimensioner än tidigare - med undantag för Norge där mottagarorterna i regel slogs fast först i stortinget. Ytterligare kan påpekas att Sverige under 70-talet framlade förslag som var mycket mer omfattande än motsvarande förslag i Norge och Finland.

Det faktum att 70-talets förslag var mer omfattande i alla länder stärker vårt intryck av att reformförsöken på 60-talet var av mer eller mindre tentativ karaktär. En systematisk och samtidig omlokalisering av flera statliga verk utgjorde i början av 60-talet ett nytt reformområde som beslutsfattarna inte tidigare hade erfarenhet av. Situationen vid 70-talets inbrott var i detta avseende en annan.

En jämförelse av innehållet i förslagen enligt beslutsnivå och land föranleder två allmänna kommentarer. För det första kan vi noterta att av de sex beslutsprocesserna fördes strängt taget endast två till sin formella slutpunkt i den meningen att riksdagsbeslut fattades. Vi avser Norge på 60-talet och framförallt Sverige på 70-talet. Det vanliga var följaktligen att dessa processer antingen officiellt eller inofficiellt avfördes från den politiska dagordningen innan slutliga beslut fattats. Detta vittnar om de problem som kom att förknippas med dessa beslutsprocesser.

Den andra kommentaren gäller förskjutningar i förslagsinnehållet över tid, dvs mellan beslutsnivåerna. En rätt allmän trend var att de ursprungliga förslagen mer eller mindre reducerades för varje beslutssekvens. Antalet verk och tjänster som föreslogs omlokaliserade tenderade att minska ju längre beslutsprocesserna framskred. Det mest extrema exemplet i detta avseende är givetvis Finland under 70-talet där endast smulor av utredningens förslag ens nådde regeringsnivån. Mekanismerna och strukturerna i detta reduktionsflöde har vi tidigare utförligt dokumenterat.

Men, ingen regel utan undantag. Och det stora undantaget utgörs naturligtvis av omlokaliseringarna i Sverige under 70-talet. Denna beslutsprocess, som skedde i två tätt på varandra följande etapper, utgör ett undantag i båda

ovannämnda avseenden. För det första, beslutsprocessen fördes till sin slutpunkt innebärande att riksdagen fattade beslut om att sammanlagt nästan 50 verk och drygt 10.000 tjänster omlokaliseras till 14 städer. Dessa beslut har även verkställts under slutet av 70-talet i stort sett i enlighet med nämnda riksdagsbeslut.

För det andra är det intressant att notera att ingen substansiell reduktion av förslagen från utredningen ägde rum varken på regerings- eller riksdagsnivå, totalt sett förhåller det sig snarare tvärtom. För den första etappen av denna beslutshelhet utökades förslaget med nio verk, drygt 1.000 tjänster och fyra mottagarorter. Den andra etappen uppvisar däremot en viss, men på intet sätt dramatisk, reduktion.[32] Sveriges beslut rörande omlokalisering visar hur som helst att sådana beslut, tom av betydande omfattning, **är möjliga** att fatta i en nordisk kontext - under förutsättning att de faktorer, vilka dessa än är, som primärt påverkar en dylik beslutsprocess är tillräckligt gynnsamma.

Ifråga om **storleken** på de verk som föreslogs omlokaliserade föreligger systematiska skillnader mellan länderna. Framförallt Norge avviker i detta avseende från det allmänna mönstret därigenom att de flesta verk som föreslogs omlokaliserade kan betecknas som mycket små (< 30 anställda). Detta gäller både för 60- och 70-talet. I Sverige låg tyngdpunkten - speciellt på 70-talet - på förhållandevis stora verk (> 100). Tom några verkliga byråkratijättar (> 500) blev i Sverige föremål för omlokalisering. Finland intar i detta avseende en mellanposition i förhållande till de övriga länderna.[33]

B. Politiska aktörer

Begreppet politiska aktörer begränsas här till att enbart omfatta **politiska partier**. Vi frågar oss vilka likheter och skillnader som kan registreras i de tre länderna dels ifråga om partiväsendet i allmänhet, dels ifråga om **typ av regering** som var aktuell vid tidpunkterna för beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan.

För det första kan allmänt noteras att det politiska beslutssystemet i alla tre länder vilar på demokratins och parlamentarismens grundvalar. Utgångspunkterna och basen för det politiska beslutssystemet är alltså desamma även

om den konkreta tillämpningen i viss mån varierar. Den samstämmiga bilden på denna nivå förklaras huvudsakligen av historiska och socio-ekonomiska faktorer och skiljelinjer.[34]

Vad gäller enskilda partier är framförallt de socialdemokratiska partiernas stora parlamentariska understöd ett karakteristiskt drag. Det socialdemokratiska partiet i Finland är visserligen klart mindre än dess motsvarigheter i Sverige och Norge samtidigt som kommunistpartiet i Finland är betydligt större än dess broderpartier i de övriga länderna. De här omständigheterna har även i hög grad satt sin prägel på regeringspolitiken och -basen under efterkrigstiden i respektive land. I det här avseendet uppvisar alla länder något olika profiler. Sveriges och Norges profiler har vissa gemensamma drag, medan Finland uppvisar en helt egen profil ifråga om dominerande **typ av regering**.

Sverige kännetecknas som bekant av få och långlivade socialdemokratiska regeringar. Detta var fallet speciellt under 60- och 70-talet som vi i detta sammanhang främst är intresserade av. Vid tidpunkten för det borgerliga maktövertagandet 1976 hade de stora besluten rörande omlokalisering redan fattats. Även i Norge har arbeiderpartiet för det mesta befunnit sig i regeringsställning. Under flera skeden av beslutsprocesserna kring omlokalisering hade Norge emellertid borgerlig regering. Det bör dock påpekas att regeringskoalitioner över blockgränsen inte förekom vid dessa tidpunkter - liksom inte allmänhet - vare sig i Norge eller Sverige. I Finland däremot är regeringskoalitioner över blockgränsen regel snarare än undantag. Socialdemokratiska partiet och centerpartiet har varit de dominerande regeringspartierna under de senaste decennierna.[35]

Hurudana regeringar fanns i de olika länderna när de viktigaste sekvensbesluten rörande omlokalisering fattades? Liksom tidigare indelar vi beslutsprocesserna i tre faser; **initieringsfas, regeringsfas** samt **riksdagsfas**. Den förstnämnda fasen belyser hurudan regering som tillsatte en utredning i frågan, regeringsfasen belyser hurudan regering som avgav förslag till omlokalisering till riksdagen medan riksdagsfasen, slutligen, belyser hurudan regering som var vid makten vid tidpunkten för behandlingen av frågan i riksdagen (Se **tablå 9**).

Helhetsbilden av regeringsuppsättningarna blir brokig och splittrad. Många olika typer av regeringar finns representerade. Regeringsskiften ägde i regel rum mellan initierings- och riksdagsfas. Detta är i och för sig en logisk konsekvens av att ifrågavarande beslutsprocesser omspände flera år och åtminstone ett parlamentsval. Endast för Sveriges del kan vi notera en betydande kontinuitet ifråga om typ av regering. Men frågan gäller förstås vilken eventuell betydelse regeringsskiftena hade för de aktuella beslutsprocessernas förlopp.

Tablå 9. Typ av regering vid olika beslutsfaser

	Initieringsfas	Regeringsfas	Riksdagsfas
60-talet			
Sverige	vänster-center ant. partier; 2 majoritet	vänster 1 minoritet	vänster 1 minoritet
Norge	vänster ant. partier; 1 majoritet	center-höger 4 majoritet	center-höger 4 majoritet
Finland	center ant. partier; 1 minoritet	center-höger 4 majoritet	center-höger 4 majoritet
70-talet			
Sverige	vänster ant. partier; 1 majoritet	vänster 1 minoritet	vänster 1 minoritet
Norge	center ant. partier; 3 minoritet	vänster 1 minoritet	vänster 1 minoritet
Finland	vänster ant. partier; 1 minoritet	center 3 minoritet	center-vänster 4 majoritet

För det andra kan vi notera att vänsterregeringar - dvs socialdemokratiska regeringar i Sverige och Norge - ofta befann sig i regeringsställning under de viktigaste beslutsfaserna. Det här gäller förstås isynnerhet för Sveriges del där socialdemokraternas långvariga regeringsställning även med tanke på omlokaliseringsfrågan skapade en unik situation av regeringspolitisk kontinuitet och stabilitet. Då den första utredningen tillsattes i Sverige 1957, samregerade socialdemokraterna visserligen med bondeförbundet. Detta regeringssamarbete upphörde dock kort efter att ifrågavarande utredning hade tillsatts.

Mot bakgrund av att främst det **agrara** partiet i alla tre länder förespråkade omlokalisering, kunde vi förvänta oss att i första hand regeringar bestående av detta parti - eller regeringar där detta parti ingick - skulle ha fört frågan upp på den politiska dagordningen. Detta var fallet endast ifråga om tre av de sex beslutsprocesser vi undersöker. **Sukselainens** agrara minoritetsregering i **Finland** tillsatte 1961 en dylik utredning och **Korvalds** borgerliga minoritetsregering (kfp,sp,v) i Norge tillsatte 1973 en motsvarande utredning.

I fråga om typ av regering under initieringsfasen är det ytterligare intressant att notera att det i Finland var **Paasios** kortlivade socialdemokratiska minoritetsregering som 1972 tillsatte utredningen. Den här regeringen var även i övrigt aktiv initiativtagare inom det regionalpolitiska området. Den tillsatte bla den sk mellaninstansförvaltningskommittén, vars förslag innebar att den regionala statsförvaltningen skulle utvecklas utgående från och i anslutning till länsstyrelseförvaltningen.[36] Den tidigare speciellt på borgerligt håll omhuldade tanken på en förvaltning baserad på landskapssjälvstyrelse hade därmed skjutits i sank.[37]

Med kännedom om de socialdemokratiska partiernas ursprungligen svala intresse för omlokaliseringspolitik är det förvånande att de i flera fall förefaller att ha spelat en aktiv roll speciellt i initieringsfasen. Hur kan denna, till synes, motstridiga omständighet förstås. En väsentlig orsak torde ligga i det politiska spelets natur, vilket tenderar karakterisera de politiska aktörernas agerande. Ointresse för en viss fråga är för en politisk aktör inte nödvändigtvis liktydigt med passivitet. Det kan snarare förhålla sig tvärtom. Det gäller - kort sagt - att förekomma snarare än att förekommas.

Om vi med det politiska spelet avser ett beslutsfattande som sker i sekvenser med företrädare för fragmenterade intressen inser vi lätt att det kan ligga i en politisk aktörs intresse att visa aktivitet även i en fråga som aktören i och för sig förhåller sig mer eller mindre negativt till.[38] Detta kan antas vara fallet speciellt om frågan redan politiserats och det förefaller mer eller oundvikligt att någon typ av åtgärder - förr eller senare- bör vidtas i frågan. För ett politiskt parti i regeringsställning kan det i en sådan situation vara politiskt opportunt att tex tillsätta en **kommitté** som utreder frågan. Regeringars livslängd är begränsad och det gäller alltså att smida medan järnet är varmt, dvs medan partiet befinner sig i regeringsställning. Risken finns att följande regering förhåller sig avsevärt mera positivt till den aktuella frågan.

Detta resonemang bygger givetvis på antagandet att partiet i regeringsställning på olika sätt kan påverka den tillsatta utredningen och dess arbete. Som utnämnande instans kan regeringen onekligen i hög grad påverka kommitténs mandat, storlek, personsammansättning mm. Härigenom har regeringspartiet - eller regeringen - möjlighet att styra utredningsarbetet och därmed erhålla ett för sig själv gynnsamt resultat av utredningen. Ett annat motiv för tillsättande av en utredning - som inte utesluter de ovannämnda - kan vara att regeringen därmed strävar till att **fördröja beredningen** av den aktuella frågan i hopp om att den småningom mister sin aktualitet eller ändrar karaktär.[39]

I **Norge** tillsatte **Gerhardsens** långlivade arbeiderpartiregering 1961 det sk **Ingebretsen-utvalget** för att utreda omlokaliseringsfrågan. Detta gjordes trots att regeringen kort tidigare inför stortinget hade deklarerat att en offentlig utredning av frågan **inte** var nödvändig, vilket återspeglade arbeiderpartiets negativa inställning i frågan. Tillsättandet av nämnda utredning - bestående av endast tre medlemmar och med ett mycket begränsat mandat - berodde inte på att socialdemokraterna hade ändrat ståndpunkt i frågan. Förklaringen står att finna dels i att regeringen var pressad i frågan från borgerligt håll, dels i att 1961 var ett år då stortingsval skulle förrättas. I en dylik situation var det politiskt opportunt att tillsätta en utredning. Regeringens agerande kan alltså främst ses i ett legitimitetsskapande perspektiv. Regeringen idkade - för att använda **Sætrens** terminologi - symbolpolitik.[40]

Inför stortingsvalet 1965 avstod **Gerhardsens** arbeiderpartiregering från att framlägga ett färdigt förslag till omlokalisering för stortinget. Efter valet tillträdde **Bortens** borgerliga majoritetsregering (sp, h, krf, v) som närmast av ideologiska skäl ansåg sig mer eller mindre tvungen att föra frågan vidare.[41] Regeringens förslag till stortinget innebar emellertid att utredningens förslag nästan halverades. Ett tiotal i genomsnitt små verk föreslogs flyttade.[42]

Strax före stortingsvalet hösten 1973 tillsatte **Korvalds** borgerliga minoritetsregering (krf, sp, v) en utredning, det sk **Grandeutvalget**. Efter valet övertog arbeiderpartiet igen regeringsmakten som partiet sedan behöll ända in på 80-talet genom **Brattelis, Nordlis och Brundtlands** regeringar.

Grandeutvalget framlade i olika faser vad antalet enheter beträffar relativt omfattande förslag till omlokaliseringar. Kraftigt nedbantade lade regeringen i form av en **melding** fram förslagen för stortinget, som förde en principdiskussion kring frågan utan att fatta beslut i sak. Stortinget gav regeringen i uppdrag att återkomma med konkreta förslag till omlokaliseringar.

Regeringens interna oenighet och vacklande hållning tilltog samtidigt som påtryckningarna mot regeringen från intresseorganisationernas sida tilltog i styrka. I sina krav på att regeringen skulle avstå från omlokaliseringsplanerna tillgrep de anställda vid de utflyttningshotade verken - stödda av tjänstemannaorganisationerna - tom strejkvapnet på hösten 1980. Beslutsförutsättningarna förbättrades inte heller som följd av vissa ministerbyten inom regeringen. Den för omlokaliseringar ansvariga kommunalministerposten innehades tex i ett skede av en oslobo, som i sin tur efterträddes av en person från LO:s sekretariat. Omlokalisering av existerande statliga verk som ett regionalpolitiskt medel avfördes - efter olika mellanspel - 1981 från den politiska dagordningen i Norge.

I fråga om beslutssituationen i **Finland** under 60-talet har vi tidigare ingående analyserat den oenighet både inom och mellan partierna som riksdagsbehandlingen resulterade i. Det otillräckliga stödet för regeringens proposition ledde slutligen till att nämnda proposition återtogs 1965. Det politiska agerandet vid riksdagsbehandlingen påverkades av det hägrande riksdagsvalet 1966. Oppositionen, dvs vänstern, betraktade därför omlokaliseringsfrågan som ett centerpartistiskt drag inför valet.[43]

Just riksdagsvalet 1966 kom att innebära betydande ommöbleringar i finsk politik - både på regerings- och riksdagsplanet. Socialdemokraterna gjorde ett gott val och riksdagen fick socialistisk majoritet. Socialdemokraterna inträdde i regeringen (Paasios vänster-center regering) efter en nästan tioårig oppositionsperiod.[44]

Frågan aktualiserades på nytt 1972 genom att **Paasios** (SDP) minoritetsregering tillsatte den tidigare analyserade parlamentariska kommittén. När kommitténs omfattande förslag stod färdiga hade Finland redan övergått till det "traditionella" rödmyllesamarbetet. **Sorsas I** regering (SDP, CP, SFP och LFP) hade tillträtt. Måhända karakteristiskt för denna typ av regeringssamarbete begränsades regeringens åtgärder till det tidigare nämnda **principbeslutet** enligt vilket kommitténs förslag skulle börja förverkligas.[45] Därefter insomnade dock beslutsprocessen för att temporärt uppväckas av **Miettunens** borgerliga minoritetsregering (CP, SFP och LFP).

Beredningen av frågan under 70-talet kom att kännetecknas av en förhalande dragkamp mellan centerpartiet och socialdemokraterna. Tröskeln för en kompromiss i frågan förblev för hög. "Kompromissen" kom i praktiken att bestå i inrättandet av en **decentraliseringsbyrå** vid finansministeriet 1975. Detta byråkratifixerade surrogatbeslut utgjorde givetvis ingen lösning av själva sakfrågan. Ingendera parten var heller beredd att göra omlokaliseringsfrågan till en förtroendefråga och därmed riskera ett framtida regeringssamarbete. De koalitionsbevarande krafterna var även inom centerpartiet av allt att döma starkare än omlokaliseringspolitikens lockelser. Men centerpartiet har inte heller accepterat att frågan officiellt avförs från den politiska dagordningen - som i Norge - trots dylika påstötar från socialdemokraternas sida.[47]

Centerpartiets med en viss regelbundenhet återkommande utspel - tex i form av ett förslag om att skogsforskningsinstitutet skulle omlokaliseras - kan ses mot denna bakgrund. Dylika enskilda utspel har dock föga gemensamt med de planer och ambitioner som var rådande i början av 70-talet. Utspelen kan ses som ett belägg för att frågan om omlokalisering - eller snarare **hot** om omlokalisering - fortfarande, trots allt, betingar ett visst politiskt pris i Finland. Den utgör ett politiskt kort som eventuellt kan ge utdelning i något annat politiskt kortspel.

I **Sverige** hade frågan ursprungligen inte någon klar partipolitisk förankring. Småningom kom dock bondeförbundet/centerpartiet att framstå som den främsta anhängaren av omlokaliseringspolitik. Även i Sverige förhöll sig socialdemokraterna i början av 60-talet negativt till omlokalisering. I början av 60-talet framlade en utredning visserligen ett omfattande förslag som emellertid möttes av en massivt negativ remissopinion. Förslaget förblev på utredningsnivå och finansminister Sträng - minister sedan 1947 - förklarade att hans skepsis inför själva grundtanken bakom projektet visat sig väl grundad.[49] Mot slutet av 60-talet skingrades av allt att döma Strängs skepsis gentemot omlokaliseringspolitik.

Orsakerna härtill torde i väsentlig utsträckning kunna betecknas som politiskt-strategiska. Centerpartiet med sin nya profil baserad på decentralisering, regionalpolitik och miljövård började av socialdemokraterna uppfattas som ett växande hot på den borgerliga sidan. Regionalpolitiken hade blivit ett centralt politikområde och socialdemokraterna ville inte längre framstå som ivriga anhängare av en rörlig arbetsmarknadspolitik. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen 1969 en ny, effektiv utredning av omlokaliseringsfrågan. Ordförande för utredningen blev finansminister Strängs närmaste man.[50]

Utredningsarbetet förlöpte mycket snabbt. I maj 1970 förelåg förslagen - i begynnelsen till valkampanjen inför höstens val till den nya enkammar-riksdagen. Regeringen gjorde vissa kompletteringar och omdisponeringar i utredningens förslag. Dessa åtgärder innebar å ena sidan att antalet verk och mottagarorter utökades, men å andra sidan också att den geografiska tyngdpunkten i förslagen försköts söderut. De nya orterna låg alla i mellan-sverige. Norrlandslänen led betydande förluster genom regeringens omdis-poneringar.[51]

Ett visst korstryck mellan centrum och periferi -anhängare förekom inom alla partier. Socialdemokraterna slöt i stor utsträckning upp bakom regeringens förslag. Oppositionen var splittrad. Centerpartiet ville ha en ännu mer omfatt-ande omlokalisering, men kom i praktiken att stöda regeringen i voteringarna. Folkpartiet och moderaterna förhöll sig skeptiska till regeringens förslag, men även de gick till slut in för att stöda regeringen 1971. Under den andra fasen två år senare stödde dessa två partier dock inte regeringens nya förslag. Handlingsmöjligheterna var nu i praktiken mera begränsade som följd av

beslutet från 1971, vilket resulterade i att det politiska känslosvallet nu var mindre.[52]

Sammanfattningsvis kan sägas att **typ av regering** i ideologisk mening inte i sig förefaller att ha varit av speciellt stor betydelse för beslutsfattandet. Vi kan tex inte hävda att ett visst parti, eller partier, i regeringsställning starkt skulle ha drivit frågan. En viss ideologisk prägel kännetecknade dock enligt vår mening beslutsfattandet på regeringsplanet, och detta i större utsträckning på 60- än på 70-talet. Varken i Norge eller Sverige uppvisade socialdemokraterna i regeringsställning något **aktivt** intresse för att driva frågan på 60-talet. I Finland misslyckades å andra sidan en rent borgerlig majoritetsregering med att få sitt förslag godkänt på den parlamentariska arenan.

Däremot förefaller typ av regering i meningen mångpartiregering eller enpartiregering att ha varit av större betydelse för regeringarnas agerande. En mångpartiregering - oberoende av dess ideologiska sammansättning - kan i större utsträckning än en enpartiregering förväntas kännetecknas av både partiinterna och partiexterna spänningar. Beslutsförutsättningarna kan därför allmänt förväntas bli relativt sett sämre i en mångpartiregering än i en enpartiregering. De observationer vi ovan gjort rörande beslutsfattandet på regeringsplanet i omlokaliseringsfrågan stöder en dylik tolkning.

C. Beslutsregler

En komponent i det politiska beslutssystemets strukturella mönster utgörs av de formella beslutsreglerna. Dessa kan variera till form och innehåll från ett system till ett annat. Dylika beslutsregler äger relevans för beslutsfattandet därigenom att de ställer processuella krav som beslutsdeltagarna måste beakta samtidigt som olika beslutsdeltagares påverkningsmöjligheter kan komma att variera beroende av beslutsreglernas utformning. Vissa beslutsdeltagare kan gynnas, andra missgynnas. Vi begränsar oss här till att jämföra vissa **lagstiftningsregler** i de tre länderna i syfte att kunna bedöma huruvida denna faktor kan antas ha varit av betydelse för beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan.

Grundregeln för godkännande av lagförslag är densamma i de tre länderna; ett

lagförslag antas såvida en enkel majoritet av de avgivna rösterna stöder förslaget. Förutom speciella stipulationer rörande grundlagsärenden finns för **Finlands** del ett väsentligt undantag från denna grundregel. Fram till medlet av 1987 kunde ett lagförslag **lämnas vilande** över nyval, vilket innebar att minst en tredjedel av riksdagsledamöterna (dvs minst 67) kunde flytta fram ett lagförslags slutliga antagande till den första riksdagen efter nyval - varvid lagen måste antas en andra gång (med enkel majoritet).

Sedermera har tidsfristen förkortats. Ett lagförslag kan nu lämnas vilande endast till den lagtima riksdag som hålls efter följande lagtima riksdag. En minoritet i riksdagen förfogar alltså över ett effektivt vapen med vilket ett lagförslag, som kanske stöds av en majoritet, kan hindras att slutligt godkännas av sittande riksdag. En dylik **generell** suspensiv vetorätt för en riksdagsminoritet finns inte i Sverige eller Norge.[53]

Den faktiska betydelsen av en dylik konstitutionell beslutsregel är givetvis vansklig att allmänt bedöma. Dess potentiella betydelse är närmast **indirekt** och kan antas variera från en beslutskontext till en annan. **Vetskapen** om existensen av en dylik beslutsregel bör beaktas av en regering som vill försäkra sig om att dess förslag har förutsättningar att godkännas i riksdagen. För vår del är vi benägna att framhäva dess betydelse för **regeringens** agerande i en beslutsfråga av den typ som omlokalisering representerar.

Som vi tidigare kunnat konstatera tenderade skiljelinjerna vid behandling av förslag till omlokalisering uppvisa ett regionalt snarare än ett partipolitiskt mönster. Den regionala identifikationen tenderade vara starkare än partilojalitet och gruppdisciplin. Detta fenomen - som kunde iakttas i alla tre länder - försvårar i sig en förhandsbedömning av huruvida ett förslag till omlokalisering kan tänkas uppbåda en tillräcklig majoritet i riksdagen eller inte. I syfte att reducera denna osäkerhet bör regeringen därför - har vi hävdat - sträva till att avge förslag som framför allt **regionalt** sett är tillräckligt omfattande. Ju flera regioner som enligt förslaget utlovas goder i form av omlokaliserade statliga verk, desto större är mao sannolikheten för att ett tillräckligt stöd i riksdagen kan mobiliseras bakom förslaget.

Nu menar vi att en beslutsregel som ger en minoritet i riksdagen kompetens att rösta ett lagförslag vilande **ytterligare** ökar osäkerheten att **på förhand**

bedöma huruvida en tillräcklig majoritet kan uppbringas för ett regeringsförslag samt att den ställer ytterligare krav på förslagets regionala bredd. Enligt detta resonemang hade alltså de finska regeringarna att beakta en extra **restriktion** vid beredningen av förslag till omlokalisering, en restriktion som saknades i Sverige och Norge.

Den aktuella beslutsregelns betydelse kan enligt vår mening dock inte bedömas isolerat från den regeringspolitiska kontext som råder vid en viss tidpunkt. Härmed avser vi att olika typer av regeringar har olika förutsättningar att motverka och minimera den osäkerhet som bla ett starkt skydd för en riksdagsminoritet kan ge upphov till. Med typ av regering tänker vi då närmast på huruvida det är fråga om en mångpartiregering eller en enpartiregering snarare än dess ideologiska färg. Det är rimligt att anta att de allmänna beslutsförutsättningarna i en kontroversiell sakfråga som omlokalisering är sämre i en mångpartiregering än i en enpartiregering. Ju flera regeringspartierna är, desto flera är sannolikt de politiska viljor som en kompromisslösning **inom** regeringen har att beakta.

Vår bedömning är att Finland under 70-talet hade regeringar vilkas sammansättning gjorde att de var föga rustade för att motverka den osäkerhet ifråga om policyutfallet som även den åberopade beslutsregeln sannolikt bidrog till. Den regering (Sorsa I) som tidsmässigt i första hand hade till uppgift att avge ett förslag till omlokalisering till riksdagen var en typisk sk rödmylleregering som dominerades av CP och SDP. Dessa partier hade tom ideologiskt betingade meningsskiljaktigheter ifråga om decentraliseringspolitiken i allmänhet och icke minst ifråga om behovet av omlokaliseringspolitik. En parlamentariskt sammansatt kommitté hade visserligen något tidigare avgivit ett sgs enhälligt betänkande med omfattande och detaljerade förslag till omlokaliseringar.[54]

Nämnda regering stod alltså inför uppgiften att kompromissa sig fram till en proposition rörande omlokalisering som med tanke på dess realistiska möjligheter att genast kunna antas av riksdagen borde ha varit **regionalt** sett speciellt omfattande. Därav blev intet, ingen proposition avgavs och hela frågan kom i praktiken att successivt avföras från den politiska dagordningen. Orsakerna till att ingen proposition avgavs är givetvis flera. Den aktuella beslutsregelns karaktär av **preventiv restriktion** kom enligt vår bedömning

dock att accentueras av sammansättningen av den regering som hade att beakta bla existensen av ifrågavarande beslutsregel. Till denna del och i detta avseende var alltså beslutsförutsättningarna i Finland **relativt** sett sämre än i Sverige och Norge.

I **Sverige** var situationen i dessa avseenden närmast den motsatta. Ingen restriktiv beslutsregel fanns, det räckte för regeringen att mobilisera en **enkel** riksdagsmajoritet bakom förslag till omlokalisering. Och regeringsmakten låg sedan decennier tillbaka i socialdemokraternas fasta grepp. Den för nordiska förhållanden unika kontinuitet och stabilitet som var kännetecknande för regeringsbasen i Sverige till medlet av 70-talet utgör en omständighet i sig som rimligtvis bör ha skapat förhållandevis bättre beslutsförutsättningar inom regeringen även i omlokaliseringsfrågan. Den maktposition ur vilken den svenska regeringen kom att agera i den aktuella frågan kunde dess finska och norska kolleger endast drömma om.

De svenska socialdemokraternas inställning till omlokalisering var - som vi tidigare har konstaterat - i och för sig länge tveksam. Det faktum att partiet i slutet av 60-talet plötsligt kraftfullt gick in för omfattande omlokaliseringar kan bäst förstås mot bakgrund av de **strategiska** bedömningar partiet gjorde. Det gällde att mota centerpartiets anstormning på detta område. En storsatsning på omlokalisering blev ett av socialdemokraternas effektiva motdrag.[55]

Att ett strategiskt motdrag med tanke på **väljararenan** var av nöden framgick senast vid riksdagsvalet 1970. Centerpartiet ökade nämligen sitt röstunderlag jämfört med föregående val 1968 med drygt 4 % och folkpartiet med nästan 2 % samtidigt som socialdemokraterna förlorade nästan 5 % av sitt röstunderlag. Segervalet för socialdemokraterna 1968 - då partiet tom erhöll egen majoritet - var ett minne blott. Centerpartiet för sin del stärkte 1970 sin position som största borgerliga parti - en position som partiet för första gången uppnådde 1968.[56]

Anfall blev i denna kontext socialdemokraternas bästa försvar. Flera iakttagelser - varom mera senare - stöder en uppfattning enligt vilken regeringen med stor beslutsamhet gick in för att genomdriva en omfattande omlokalisering. Det förefaller därmed som om regeringen i Sverige - i motsats till i Finland och Norge - hade både vilja och förmåga att kraftfullt driva frågan, låt

vara att viljan var huvudsakligen strategiskt betingad. Det ligger för övrigt något av en paradox i att regeringen just i Sverige, trots sin allmänt starka maktposition, "tvingades" engagera sig i omlokaliseringsfrågan för att mota anstormningen från ett oppositionsparti på frammarsch.

I **Finland** fanns inte i samma utsträckning en konkurrenssituation med relevans för väljararenan. Påpekas bör dock att Finlands landsbygdsparti (FLP) -på den tiden ett populistiskt oppositionsparti - hade stora och plötsliga framgångar i riksdagsvalen 1970 och 1972. I det förra valet erhöll partiet 10,5 % av rösterna. Vid föregående val 1966 hade partiet erhållit endast 1 % av rösterna. Antalet riksdagsledamöter för partiet ökade från 1 till 18. FLP profilerade sig som ett protestparti representerande det "glömda folket" framförallt i glesbygderna.

Denna för finska förhållanden betydande parlamentariska förskjutning bidrog sannolikt till den regionalpolitiska aktivitet som bla kännetecknade **Paasios** minoritetsregering i början av 70-talet. Trots detta var centerpartiet inte för sin del av allt att döma berett att driva omlokaliseringen till en förtroendefråga och därmed riskera ett för partiet i många andra avseenden fördelaktigt regeringssamarbete med socialdemokraterna.

För **Norges** vidkommande vill vi i detta sammanhang fästa uppmärksamhet vid en speciell beslutsmekanism som saknas i de två övriga länderna. Vi avser systemet med att en regering i Norge kan framlägga förslag för stortinget, förutom i form av en proposition, även i form av en sk **stortingsmelding**. Dylika meldingar gäller ofta större sakkomplex, planer eller riktlinjer som regeringen kan ge stortinget dels i informationssyfte, dels i syfte att stortinget **principiellt** skall dryfta en fråga i ett tillräckligt tidigt skede av sakberedningen.[57]

Både i slutet av 60- och 70-talet framlade den norska regeringen en **melding** för stortinget rörande omlokalisering. Härigenom kunde regeringen lägga huvud- vikten vid de **principiella** aspekterna av sakfrågan. Ett positivt principbeslut från stortingets sida bedömdes av regeringen vara viktigare än de konkreta förslag till omlokalisering som anslöt sig till respektive melding. Samtidigt ställde regeringen i slutet av 60-talet mera omfattande framtida förslag till omlokalisering i utsikt. I en dylik kontext kom stortinget sas i

förbifarten att godkänna ett begränsat konkret förslag enligt vilket åtta små och resurssvaga verk skulle flyttas till något av grannfylkene till Oslo och Akershus.[58]

Vår bedömning är att **det sätt** varpå regeringen 1967 framlade sitt förslag för stortinget i hög grad bidrog till att även meldingens konkreta delar kom att godkännas. Såvida regeringen hade presenterat sitt förslag i form av en proposition skulle uppmärksamheten på ett annat sätt ha kommit att koncentreras till de konkreta förslagen. Det förefaller osannolikt att en majoritet i stortinget kunde ha uppbådats enbart bakom ett dylikt både substansiellt och regionalt mycket snävt förslag.[59]

Å andra sidan bör noteras att trots att stortinget vid behandlingen av den senare meldingen 1979 gav regeringen ett prinicipiellt grönt ljus i omlokaliseringsfrågan, godkändes i detta sammanhang inte de konkreta förslag till omlokalisering som anslöt sig till ifrågavarande melding. Orsaken härtill var att beslutsförutsättningarna i övrigt avsevärt hade försämrats sedan 1967. Meldinginstitutet i sig utgjorde alltså inte en garanti för att även konkreta beslut i frågan kunde fattas, men under de omständigheter som var rådande i slutet av 60-talet kom meldinginstitutet sannolikt att bidra till att även konkreta beslut i frågan då kunde fattas.

D. Beslutssystemets struktur

Väsentliga delar av ett beslutssystems strukturella mönster bildas av de principer enligt vilka olika delar av beslutssystemet är relaterade till varandra. Tex det sätt varpå relationerna mellan auktoritativa beslutsfattare och förvaltning är utformade formellt och organisatoriskt anger de ramar inom vilka dessa beslutsdeltagare agerar i relation till varandra. Som vi tidigare har konstaterat är politiska strukturer inte neutrala. De verkar till förmån för vissa beslutsdeltagare, till nackdel för andra. Dylika strukturella faktorer kan därför antas vara av betydelse för den typ av faktiska **kopplingar** som kommer att kännetecknа bestämda aktörsrelationer generellt eller i konkreta beslutsfrågor. Dylika kopplingar kan bla vara av **formell** eller **ideologisk** natur.

Formell struktur

Med **formella** kopplingar avser vi här vissa formella strukturer som reglerar relationerna mellan regering och centralförvaltning. Vi begränsar oss till systemet med **ministerförvaltning** som i motsats till i Finland och i Norge saknas i Sverige.

Avsaknad respektive förekomst av ministerförvaltning har konsekvenser framförallt dels för i vilken utsträckning olika delar av centralförvaltningen är internt integrerade, dels för i vilken utsträckning politiska beslutsfattare är integrerade i olika delar av centralförvaltningen. I ett system med ministerförvaltning är alla förvaltningsorgan inom en viss sektor underställt ett ministerium vilket leds av en minister som är parlamentariskt och politiskt ansvarig för beslut och åtgärder på alla nivåer inom ifrågavarande förvaltningssektor.[60]

Centralförvaltningen kan i ett dylikt system ses som en förhållandevis internt integrerad helhet som samtidigt är integrerad i det politiska beslutssystemet, framförallt i förhållande till regeringen. De **allmänna** förutsättningarna för politisk styrning av centralförvaltningen kan därför antas vara bättre än i en struktur som saknar nämnda relationsegenskaper.

I det svenska systemet - som alltså saknar ministerförvaltning i formell mening - är strukturen en annan. Karakteristiskt för den svenska statsförvaltningen är tudelningen mellan departement och ämbetsverk. Departementen är inte självständiga myndigheter i samma mening som ämbetsverken, de framstår närmast som beredande och expedierande organ för regeringen. Departementen är specialiserade på planering och utformning av regeringspolitiken.[61] Departementen är alltså både formellt och reellt intimt bundna till regeringen.

Ämbetsverken underlyder emellertid inte enskilda ministrar eller departement, de underlyder regeringen som kollektiv. En departementschef kan alltså inte orderstyra en förvaltningsmyndighet. Också regeringens och riksdagens möjligheter att direkt styra förvaltningen begränsar sig till olika former av generell styrning. Och fastän ämbetsverken underlyder regeringen, är denna inte parlamentariskt ansvarig för förvaltningsmyndigheternas beslut.

Ämbetsverken är förhållandevis självständiga gentemot regeringen inom ramen för gällande lagstiftning och utfärdade direktiv.[62] I motsats till ministerförvaltning innebär alltså den svenska konstruktionen att endast departementen är starkt integrerade med de politiska beslutsfattarna, medan den övriga centralförvaltningen inte kan betecknas som starkt integrerad vare sig i förhållande till departementen eller de politiska beslutsfattarna. Förutsättningarna för politisk styrning av centralförvaltningen kan därför **generellt** sett förväntas vara sämre i den svenska modellen.

Den centrala frågan är dock i viken utsträckning ovannämnda **formella** skillnader i relationerna mellan beslutsfattare och olika delar av centralförvaltningen har konsekvenser för det **faktiska** beslutsfattandet. De formella skillnaderna är sannolikt större än de faktiska konsekvenserna av dessa skillnader. Enligt **Lundquist** finns det dock anledning att anta att den svenska konstruktionen ger förvaltningen färre möjligheter att påverka utformningen av auktoritativa beslut än i ett system med ministerförvaltning som ger tjänstemännen institutionella möjligheter att på flera punkter i den politiska processen påverka den auktoritativa fördelningen av värden.[63]

På basen av sina fallstudier anser däremot **Jacobsson** att den viktigaste effekten av den svenska konstitutionella modellen inte är att den begränsar departementens styrningsmöjligheter av förvaltningen, utan att den tvärtom underlättar för departementen att styra inom de områden där de själva **vill** styra. Han finner det därför betänkligt att plädera för ministerförvaltning som ett sätt att förstärka regeringens styrning av ämbetsverken. De styrningsformer som departementen (och regeringen) förfogar över kan betecknas som selektiva snarare än generella, som informella snarare än formella.[64]

Någon empiriskt förankrad **allmän** bedömning ifråga betydelsen av olikheterna i de formella förvaltningskonstruktionerna torde inte stå att finna. Deras betydelse varierar sannolikt från en beslutsfråga till en annan bla beroende av hur skiljelinjerna i en bestämd sakfråga går mellan involverade aktörer. I omlokaliseringsfrågan bildade skiljelinjerna ett mönster som enligt vår mening kom att framhäva betydelsen av de formella skillnaderna i förvaltningskonstruktionen. Men i motsats till vad vår allmänna diskussion på denna punkt utmynnat i hävdar vi att förutsättningarna för en stark politisk styrning var bättre i den svenska förvaltningskonstruktionen än i Finland och Norge med

sin ministerförvaltning.

Som stöd för vårt påstående vill vi framförallt peka på de rollkonflikter som enskilda ministrar, och därmed regeringen, hamnade i vid beredningen av omlokaliseringsfrågan i Finland och Norge. I ett system med ministerförvaltning kan en minister sägas spela dels en regeringsroll, dels en förvaltningsroll. Han är medlem av regeringen men samtidigt chef för en bestämd förvaltningssektor. I en beslutsfråga där skiljelinjerna klart går **mellan** förvaltningen och regeringen uppstår lätt en rollkonflikt. Skall en minister i en dylik beslutssituation vara lojal mot regeringen eller mot de anställda inom den förvaltningssektor vars intressen han är satt att bevaka? Ministern står mao inför en lojalitetskonflikt av betydande mått.

Beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan visar för Norges och Finlands del klart att ministrarna i en dylik valsituation i allmänhet väljer förvaltningsrollen, försvarandet av sektorintressena tenderar vara starkare än ett lojalt instämmande i en regeringspolitik som uttryckligen står i konflikt med sektorintressena. Den uppenbara handlingsförlamning som kännetecknade flera norska och finska regeringar i omlokaliseringsfrågan torde i hög grad kunna ses som en konsekvens av bla denna omständighet.[65]

I ett system utan ministerförvaltning är ministrarna vare sig organisatoriskt eller politiskt lika intimt kopplade till enskilda förvaltningssektorer. En sektorförsvarande roll finns givetvis även i ett dylikt system, speciellt i budgetsammanhang. Men vi hävdar att denna roll tenderar vara mindre framträdande än i ett system med ministerförvaltning. Oberoende av förvaltningskonstruktion uppstår alltså en rollkonflikt, men den roll som tenderar bli dominerande påverkas av de strukturella kopplingar som råder mellan beslutsfattare och förvaltning. I det svenska systemet har ministrarna därför förhållandevis lättare att solidariskt stöda regeringsförslag som uttryckligen motarbetas av förvaltningen.

Man kan också säga att centralförvaltningen i det svenska systemet har sämre förutsättningar att fungera som en effektiv kravartikulerare gentemot regeringen. Den förmedlande politiska länken mellan centralförvaltning och regering, dvs ministern, är inte lika stark och naturlig som i ett system med ministerförvaltning. I Finland och Norge kom ministerierna respektive depar-

tementen att fungera som centrala och relativt självständiga kravartikulerare med syfte att motarbeta regeringens politik i omlokaliseringsfrågan. För Finlands del kan således noteras att alla enskilda verk som motsatte sig en föreslagen omlokalisering för egen del understöddes i sitt ställningstagande av respektive sektorministerium. I det svenska systemet är det per definition omöjligt att departementen skulle ha en dylik funktion av kravartikulerare.

I kombination med den regeringspolitiska situationen i övrigt - och de tidigare berörda politiska motiven för regeringens kraftfulla agerande i omlokaliseringsfrågan - är det inte förvånande att de anställda inom centralförvaltningen i Sverige ansåg sig mer eller mindre överkörda i beredningen av omlokaliseringsfrågan. Rollen som administrativ samordnare av regeringsarbetet spelades vid dessa tider i hög grad av finansminister **Gunnar Sträng** som långt kom att personifiera regeringens åtgärder även i omlokaliseringsfrågan. Den auktoritet och kontinuitet som Sträng personligen representerade var sannolikt i sig en faktor som dels underlättade beslutsfattandet inom regeringen, dels dämpade motståndet mot omlokalisering utanför regeringen.

Ett illustrativt exempel på regeringens inställning till de anställdas position i beslutsfattandet är **Strängs** ställningstagande i riksdagen 1971. Han ställde sig kategoriskt negativ till att de anställda skulle delta i beslutsfattandet huruvida verk skulle flyttas eller inte. "Statsmakterna måste förbehålla sig den beslutanderätten", slog han entydigt fast.[66]

Relationerna mellan politiska beslutsfattare och centralförvaltning, och därav följande styrningsmöjligheter, påverkas givetvis även av andra faktorer än den formella förvaltningskonstruktionen. Sådan faktorer är tex tjänstemannakårens politiska sammansättning och rekryteringsbas. Nordiskt jämförbara uppgifter om dylika faktorer föreligger emellertid endast sporadiskt. Och oberoende därav är det självfallet vanskligt att bedöma i vilken utsträckning sådana faktorer eventuellt påverkar beredningen av ett konkret policyfall. Låt oss dock peka på vissa empiriska uppgifter som kan ha varit av betydelse för beredningen av omlokaliseringsfrågan.

För **Sveriges** del kan sålunda konstateras att andelen socialdemokrater inom den högre tjänstemannakåren är betydligt mindre än inom väljarkåren. Samtidigt

har emellertid väsentliga variationer i detta avseende kunnat noteras mellan olika förvaltningsnivåer. Andelen socialdemokrater inom departementen är tex betydligt större än vad som kunde förväntas på basen av tjänstemännens sociala bakgrund och utbildning. Detta kan i hög grad ses som ett resultat av direkt politisk rekrytering till departementen, en omständighet som givetvis förstärkts genom socialdemokraternas långa regeringsinnehav.[67]

I **Finland** anses allmänt statsförvaltningen ha politiserats speciellt sedan slutet av 60-talet. De två dominerande regeringspartierna under hela 70-talet - socialdemokratiska partiet och centerpartiet - stärkte sina positioner inom förvaltningen bla i form av sk partipolitiska tjänstepaket. [68]I vilken utsträckning denna utveckling påverkat styrningsrelationerna mellan politiker och byråkrater är vanskligt att allmänt bedöma. För omlokaliseringsfrågans del torde politiseringen av förvaltningen närmast ha inneburit att de konfliktdimensioner som kännetecknade regeringsarbetet i frågan delvis kom att överföras även till förvaltningsplanet. I så fall var denna omständighet inte ägnad att förbättra de redan i övrigt ogynnsamma förutsättningarna för en effektiv politisk styrning av beslutsfattandet i frågan.

I **Norge** förefaller politiseringen av centralförvaltningen inte att vara lika utbredd. Trots långvariga regeringsperioder har arbeiderpartiet inte i större utsträckning idkat politisk rekrytering till departementen. Politisk rekrytering försvåras dels av formella restriktioner ifråga om vilka som kan utses till chefsbefattningar, dels av starka normer mot partipolitisk rekrytering både inom och utanför förvaltningen.[69]

Inställningen inom centralförvaltningen till omlokalisering kan även antas ha påverkats av den **regionala** basen för rekrytering av högre tjänstemän. Ett allmänt mönster förefaller vara att rekryteringen är regionalt sett starkt koncentrerad till respektive huvudstad. Andelen högre tjänstemän för vilka huvudstaden utgör födelse- eller uppväxtort är avsevärt större än vad respektive huvudstads andel av den totala befolkningen skulle förutsätta. Det föreligger alltså en **regional skevhet** i rekryteringsbasen, en skevhet som sannolikt inte var ägnad att öka förståelsen för omlokaliseringspolitik inom ledningen för centralförvaltningen.[70]

Ideologisk struktur

Utöver formella kopplingar mellan olika aktörer kan vi ett beslutssystem ha **ideologiska** kopplingar. Vi begränsar oss på denna punkt till att granska dylika kopplingar mellan regering och intresseorganisationer.

Allmänt kan noteras att intresseorganisationerna i alla tre länder förhöll sig mer eller mindre kategoriskt negativt till omlokaliseringspolitik. Missnöjet bland de anställda inom förvaltningen kom i hög grad att kanaliseras via vissa intresseorganisationer, vilka i bevakningen av sina medlemmars intressen försökte påverka beslutsfattarna. Frågan blir då i vilken utsträckning, och på vilka grunder, intresseorganisationerna i de olika länderna rönte framgång i sin traditionella roll som kravartikulerare gentemot de politiska beslutsfattarna.

En lämplig utgångspunkt för en analys av intresseorganisationernas inflytande på politiska beslutsfattare utgör en av **Elvander** lanserad systematisering av olika former av inflytande för intresseorganisationer. Han skiljer mellan två slag av inflytande; **basinflytande** och **rörligt inflytande.** Med basinflytande avses den position som en organisation allmänt har i det politiska systemet, oberoende av dess åtgärder i en konkret beslutssituation. Detta inflytande skapas dels av organisationens egna resurser för politisk påverkan (politiska resurser), dels av dess förhållande till den politiska och institutionella omgivningen.[71]

Med en organisations **politiska resurser** avses dess "ideologiska" förhållande till partierna, dess allmänna prestige, dess medlemsantal och representativitet, dess organisatoriska effektivitet och inre sammanhållning samt de ekonomiska och intellektuella resurser som ledningen förfogar över. Den andra komponenten i basinflytandet är organisationens **position** i den politiska och institutionella omgivningen. Med omgivning avses här dels de politiska maktförhållandena, dels beslutsstrukturen på den statliga sidan - dvs främst regerings- och partisystemet, maktfördelningen inom förvaltningen samt beslutsformerna hos de statliga organen. Till denna komponent ansluter sig även den statliga motpartens eventuella beroendeförhållande av organisationen tex ifråga om information och medverkan i den statliga politiken.[72]

En organisations **rörliga inflytande** är till skillnad från dess basinflytande beroende av organisationens aktioner i en bestämd situation. Storleken av organisationens rörliga inflytande blir alltså beroende av den aktuella situationen och av organisationens möjligheter att agera i denna situation. Det rörliga inflytandet förhåller sig till basinflytandet på det sättet att i en viss situation aktualiseras en del av basinflytandet och utövas i form av rörligt inflytande.[73]

Enligt denna systematik bör vi alltså fråga oss vilket basinflytande de mest berörda intresseorganisationerna förfogade över samt i vilken utsträckning de förmådde aktivera detta basinflytande i omlokaliseringsfrågan i form av rörligt inflytande. Framförallt tjänstemännens, men i viss utsträckning även arbetarnas centralorganisationer berördes direkt av omlokaliseringsfrågan.

Ifråga om arbetarnas centralorganisationer - **FFC** i Finland och **LO** i Sverige och Norge - kan allmänt konstateras att de dels förfogar över betydande politiska resurser, dels innehar en framskjuten position i förhållande till de politiska beslutsfattarna. De kan därför tillmätas ett basinflytande av betydande mått. Trots en liknande grundprofil föreligger även väsentliga skillnader mellan dessa centralorganisationer ifråga om de enskilda komponenter som sammantagna bildar detta basinflytande.

Arbetarnas centralorganisationer har under efterkrigstiden genomgått en kraftig intern strukturomvandling. Omorganiseringar har företagits vilka inneburit att både antalet lokalavdelningar och antalet förbund inom centralorganisationerna drastiskt reducerats. Denna utveckling har varit mest påtaglig inom **LO** i Sverige. Antalet avdelningar minskade mellan 1950 och 1974 från nästan 9.000 till 1.900. Samtidigt som antalet fackföreningar minskat har också förbunden slagits samman till större och färre enheter. Antalet förbund minskade från 44 år 1960 till 25 år 1974. Inom norska **LO** och **FFC** har utvecklingen inte varit lika dramatisk.[74]

Utvecklingen ifråga om den interna organisationsstrukturen är intressant såtillvida att den anses ha inneburit en faktisk centralisering av makten till LO-ledningen, speciellt i Sverige. Övergången från direktdemokrati i små avdelningar till ett representativt system i storavdelningar har ökat avståndet mellan medlemmarna och organisationsledningen. Utvecklingen har alltså inneburit

uppenbara risker för den **interna** medlemsdemokratin.[75]

Ifråga om relationerna till den politiska omgivningen kännetecknas dessa centralorganisationer av en historiskt betingad intim ideologisk koppling till vänsterpartierna och framförallt till socialdemokratin. På denna punkt avviker emellertid **Finland** från det allmänna mönstret i åtminstone två avseenden. Därmed avser vi dels att FFC:s ideologiska koppling bör betecknas som dualistisk, dels att systemet med kollektivanslutning inte förekommer i Finland. Förekomsten av en stark folkdemokratisk rörelse i Finland har bla inneburit en permanent inomfacklig konkurrenssituation mellan socialdemokrater och kommunister. Kampen mellan de två arbetarpartierna på det allmän-politiska planet har haft starka återverkningar även på det fackliga planet.[76]

Kollektivanslutningen kan ses som en mekanism som otvivelaktigt är ägnad att stärka de ideologiska och organisatoriska banden mellan fackorganisation och parti. Kollektivanslutning till det socialdemokratiska partiet förekommer - åtminstone tillsvidare - både i Sverige och Norge. Socialdemokratins starka medlemsökning i Sverige är till största delen ett resultat av kollektivanslutning av fackföreningar vilkas medlemsantal kraftigt ökat. Kollektivanslutningen har under senare år utsatts för en allt starkare kritik från olika håll. Speciellt i Sverige har kollektivanslutningen ansetts försvåra LO:s och socialdemokraternas strävanden att rekrytera medlemmar bland de snabbt växande tjänstemannagrupperna.[77]

Tjänstemannaorganisationerna har traditionellt varit mindre politiserade än arbetarnas fackliga organisationer, delvis som följd av att deras medlemskår är politiskt mera heterogen. Partipolitiskt står även tjänstemannaorganisationerna socialdemokratin nära. Finska **TOC** anses dock mindre präglat av socialdemokratin än dess svenska motsvarighet. Dessutom anses ledningen för svenska **TCO** kännetecknas av en större närhet till socialdemokratin än dess medlemskår i genomsnitt. De norska tjänstemännen var länge organisatoriskt bundna till det socialdemokratiskt dominerade **LO**.[78]

En gemensam trend i de nordiska länderna är att tjänstemannasektorn kraftigt expanderat under de senaste decennierna samt att det traditionella klassröstandet bla som följd härav har avtagit. Frågan blir då vilka partier som gynnats

respektive missgynnats av en dylik omstrukturering inom väljarkåren.
Uppgifter om förskjutningar i väljarunderlaget visar att framförallt socialdemokratin i **Sverige** varit framgångsrik i att kompensera förlusten av traditionella arbetarväljare med nya inbrytningar bland tjänstemännen, vilket starkt bidragit till partiets styrka och stabilitet i väljarkåren. Drygt 40 % av tjänstemännen anses rösta socialdemokratiskt.

Kännetecknande för Sverige är dessutom att centerpartiet gjort nya inbrytningar både i arbetarklassen och i tjänstemannakategorin. Mellan 1956 och 1973 ökade andelen arbetare som röstade på centerpartiet från 1 % till 16 % och andelen tjänstemän ökade från 2 % till 28 %. Tendensen till minskad klassröstning innebär för Sveriges del att allt flera arbetare röstar borgerligt - centerpartiet har fördubblat sin andel av LO-medlemmarna - samtidigt som allt fler tjänstemän röstar socialdemokratiskt.[79]

Röstningsbeteendet i **Norge** uppvisar en större stabilitet. Arbeiderpartiet har förlorat en betydligt mindre andel av arbetarväljarna än broderpartiet i Sverige. Å andra sidan har arbeiderpartiet inte i samma utsträckning som socialdemokraterna i Sverige förmått göra inbrytningar i tjänstemannaklassen. Av partiets väljarkår har dock tjänstemannagruppernas andel kontinuerligt ökat, från 16 % år 1957 till 25 % år 1977.[80]

För **Finlands** del kan noteras att betydande förskjutningar i socialdemokraternas understöd bland arbetarbefolkningen inte ägt rum under efterkrigstiden. Däremot har partiets understöd ökat inom tjänstemannaklassen samtidigt som det minskat bland jordbruksbefolkningen. Centerpartiet har stärkt sina positioner både inom arbetar- och tjänstemannaklassen.[81]

Ett gemensamt, och något överraskande, drag vad gäller omlokaliseringsfrågan är att intresseorganisationerna mer eller mindre systematiskt uteslöts ur den centrala beredningsfasen. Detta faktum gav upphov till stor irritation på organisationshåll framförallt i Norge och Sverige vilket inte var ägnat att öka organisationernas förståelse för de förslag till omlokalisering som olika kommittéer presenterade.

Som följd härav anklagade bla TCO i Sverige regeringen för nonchalans mot företagsdemokratiska principer och för slöseri med statsmedel. Intresseor-

ganisationernas utestängning från beredningsarbetet påtalades i Sverige ännu i samband med riksdagsbehandlingen 1971. De borgerliga partierna lade fram en gemensam reservation enligt vilken det fortsatta utredningsarbetet skulle bedrivas av en parlamentariskt sammansatt kommitté i samverkan med personalen och verksledningen. Reservationen förkastades med rösterna 168 mot 161.[82]

I vilken utsträckning som åsidosättandet av intresseorganisationerna skall ses som ett strategiskt medvetet drag från regeringarnas sida - icke minst i Sverige - är svårt att bedöma. En sådan slutsats förefaller i och för sig rimlig. I varje fall är det uppenbart att intresseorganisationernas möjligheter att i ett tidigt skede direkt påverka beredningen minskade. Förutsättningarna för att mobilisera rörligt inflytande försämrades.

Intresseorganisationernas officiella ställningstaganden i frågan kom därför i första hand till uttryck i deras remissvar, vilka vi tidigare berört. Allmänt kan konstateras att sgs alla organisationer förhöll sig mer eller mindre negativt till framförda förslag till omlokalisering. Den största avvikelsen från grundmönstret utgörs av svenska **LO**, som - trots en kritisk grundton - i praktiken senare kom att stöda regeringens förslag. I motsats till **TCO** accepterade **LO** i sitt remissvar sålunda omlokalisering av statlig verksamhet som ett regionalpolitiskt medel.[83] **LO**:s allmänt "passivt negativa" hållning kan dels ses som en konsekvens av att organisationens medlemmar endast i ringa utsträckning berördes av frågan, dels som en konsekvens av organisationens ideologiskt och organisatoriskt intima koppling till regeringsmakten.

De övriga här uppmärksammade intresseorganisationernas argumentering **mot** omlokalisering påminner i många avseenden om svenska **TCO**:s argumentering. Däremot föreligger väsentliga skillnader ifråga om grad och typ av engagemang i de senare händelseförloppen. I detta avseende framstår framförallt intresseorganisationerna i **Norge** som det avvikande fallet.

I syfte att sabotera regeringens framlagda förslag till omlokalisering gjorde tjänstemannaorganisationerna i Norge under hösten 1980 en rad aktiva utspel i offentligheten. Dessa kulminerade i en dygnslång politisk strejk bland de anställda vid de 18 verk som föreslagits omlokaliserade. Några veckor efter strejken fattade regeringen beslut om att alla planer rörande omlokalisering

skulle skrinläggas, istället beslöt regeringen att nu satsa på decentralisering.[84] En rimlig slutsats härav är att intresseorganisationernas aktiva påtryckningspolitik väsentligt bidrog till regeringens definitiva politiska reträtt i frågan.

För **Finlands** del är det svårare att bedöma intresseorganisationernas inflytande på beslutsgången. Som följd av att regeringen i medlet av 70-talet aldrig avgav någon proposition i frågan hade inte intresseorganisationerna samma behov som tex i Norge att aktivt engagera sig i frågan. Det förefaller dock rimligt att anta att den starkt negativa inställning som intresseorganisationerna gav uttryck för i kombination med en mängd andra beslutshämmande faktorer just bidrog till att regeringen aldrig förmådde lansera ett förslag till omlokalisering.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att de berörda intresseorganisationerna i alla tre länder bör tillmätas ett betydande basinflytande. Samtidigt föreligger rätt väsentliga skillnader ifråga om i vilken utsträckning, och med vilken framgång, organisationerna utövade rörligt inflytande i den aktuella beslutsfrågan. I **Norge** och **Finland** var organisationerna framgångsrika i sina strävanden, beslut om omlokalisering fattades aldrig under 70-talet. I Norge förefaller organisationernas inflytande att ha varit större och mera direkt, i Finland kanske mindre och mera indirekt.

För **Sveriges** del måste slutsatsen bli att intresseorganisationernas rörliga inflytande var av marginell betydelse. De lyckades varken hindra att omfattande beslut om omlokalisering fattades eller nämnvärt påverka beslutsinnnehållet. De blev mer eller mindre överkörda av de politiska beslutsfattarna. Att så blev fallet just i **Organisations-Sverige** är förvånande, liksom även mot bakgrund av att man med tanke på konsekvenserna på väljararenan allmänt kunde förvänta sig en speciell lyhördhet hos beslutsfattarna i en fråga som öppet står i konflikt med intressena inom den växande tjänstemannaklassen. Hur var detta möjligt?

Vår bedömning på denna punkt är att de berörda intresseorganisationerna i **Sverige** kännetecknas av en starkare ideologisk koppling till de politiska beslutsfattarna än i Norge och Finland. En konsekvens härav är att organisationernas rörelsefrihet och påverkningsmöjligheter riskerar att de facto bli mindre. Att svenska **LO**:s ställningstagande och agerande påverkades av dess

intima relationer till regeringsmakten förefaller uppenbart.
Men den intressanta frågan är i vilken utsträckning även **TCO** - trots sin principiellt partipolitiska neutralitet - sist och slutligen påverkades av samma omständigheter. Centralorganisationens passivitet i frågan är smått förvånande, speciellt i jämförelse med den aktivitet som de norska tjänstemannaorganisationerna mobiliserade. Varför hotade **TCO** tex aldrig med strejkvapnet?

Stora centralorganisationer innebär alltid ökade risker för interna motsättningar och minskat medlemsinflytande. Å andra sidan kan en stor organisation innebära starkare positioner vid förhandlingsbordet.[85] Vår bedömning är att TCO-ledningen - som anses stå närmare socialdemokratin än medlemmarna - ställdes inför ett lojalitetsdilemma; medlemmarnas uttalat negativa inställning till omlokalisering å ena sidan och lojalitetskraven mot regeringen å andra sidan. Det förefaller som om **TCO**:s motstånd i icke ringa grad tonades ned som följd av dess lojalitetskrav gentemot regeringen, inom vilken inte minst **Gunnar Sträng** personligen utgjorde en mycket otacksam motspelare för **TCO**. De generösa ersättningar och förmåner som regeringen utlovade de anställda i samband med omflyttningarna var för sin del sannolikt ägnade att dämpa motståndet på **TCO**-fältet.[86] I detta avseende kan organisationerna anses ha utövat rörligt inflytande.

Allmänt kan alltså sägas att ett stort basinflytande för en intresseorganisation inte garanterar även ett betydande **rörligt** inflytande i en bestämd beslutsfråga. Ideologisk närhet till en stark regeringsmakt kan under vissa betingelser bli en belastning snarare än en resurs för organisationen pga att dess strategiska rörelsefrihet därigenom begränsas. I en sådan situation uppstår risken att intresseorganisationen - symboliskt uttryckt -"kramas till döds" av sin ideologiskt närstående, men alltför överlägsna motspelare.

6.5. Sammanfattning och tolkning

Det kan genast slås fast att det är ingen lätt uppgift att systematiskt vare sig sammanfatta eller tolka de resultat som komparationen utmynnat i. Det här är självfallet en följd av att varje jämförelsefaktor i sig är komplex till sin natur. De kan inte - med undantag för beredningen (A) - uttryckas i kvantitativa termer. Det här omöjliggör givetvis också att på en skala **exakt** inplacera

länderna på basen av de värden som jämförelsefaktorerna antagit. Trots detta skall vi avslutningsvis göra ett försök dels att **sammanfatta** resultaten, dels att **tolka** dessa.

På basen av de värden vi anser att jämförelsefaktorerna antagit har länderna i **tablå 10** inplacerats på en skala vars ändpunkter utgörs av maximalt beslutsfrämjande respektive maximalt beslutshämmande värden. Detta har gjorts utgående från de resultat som vi anser att komparationen föranleder i relation till de tidigare diskuterade antagandena om under vilka betingelser olika faktorer är att betrakta som beslutsfrämjande respektive beslutshämmande. Viktigare än var länderna placerar sig på skalan är **hur** de placerar sig i förhållande till varandra.

De två beslutsperioderna - I på 60-talet och II på 70-talet - redovisas separat. Värdena för de två systembundna faktorerna beslutsregler (C) och beslutssystemets struktur (D) är lika för båda beslutsperioderna, emedan väsentliga förskjutningar över tiden för dessa till sin natur statiska faktorer inte kan anses ha ägt rum i något land.

Helhetsbilden överensstämmer väl med vårt huvudantagande enligt vilket vi för Sveriges del förväntar oss att faktorerna i större utsträckning antar beslutsfrämjande värden än för Norges och Finlands del. Vad gäller uppläggningen av beredningen (A) under den II beslutsperioden borde den svenska kommittén främst på basen av sin sammansättning - liten och byråkratdominerad - enligt vårt antagande på denna punkt visserligen inte betecknas som speciellt beslutsfrämjande. Motsvarande kommitté på 60-talet framstår enligt vårt antagande som klart mera beslutsfrämjande.

Givet de konstellationer som kännetecknade beslutssituationen i Sverige i början av 70-talet kan det emellertid ur regeringens synvinkel betecknas som både rationellt och beslutsfrämjande att tillsätta en liten icke parlamentarisk grupp att snabbt framlägga förslag till omlokalisering. I en situation där regeringen dels var mer eller mindre tvungen att agera, dels förmådde styra beslutsprocessen kunde en bred parlamentarisk kommitté tvärtom ha komplicerat och fördröjt beslutsfattandet. Något större behov av att redan i beredningsfasen politiskt förankra beslutsförslagen förelåg inte.

Med **politiska aktörer** (B) avsåg vi främst typ av regering och vi hävdade att förekomsten av en stark regering som förhåller sig positivt till omlokalisering är att beteckna som en beslutsfrämjande omständighet och vice versa. Denna faktor inkluderar flera olika komponenter och en inplacering av länderna på skalan utgående från komparationen är därför besvärlig. Det är svårt dels att bedöma de aktuella regeringarnas faktiska styrkeposition i förhållande till andra aktörer, dels att bedöma deras faktiska inställning i frågan.

Framförallt på basen av den målmedvetna aktivitet som kännetecknade den svenska regeringen under den senare beslutsperioden finner vi det dock motiverat att tillmäta denna regering större beslutsfrämjande värden både i förhållande till sin föregångare på 60-talet och i förhållande till de norska och finska regeringarna under båda beslutsperioderna.

Ifråga om **beslutsregler** (C) finner vi det motiverat att tillskriva både Sverige och Norge väsentligt högre beslutsfrämjande värden än för Finland med sin komplicerande beslutsregel för koalitionsbildning i riksdagen. Givet det konfliktmönster som kännetecknade beslutsfattandet i alla tre länder finner vi det slutligen motiverat att ifråga om **beslutssystemets struktur** (D) tillskriva Sverige högre beslutsfrämjande värden än för Norge och Finland, vilka kan anses ligga relativt nära varandra i detta avseende.

För den **formella** strukturfaktorn menar vi att avsaknad av ministerförvaltning i Sverige innebär en - i relation till de övriga länderna - förhållandevis svagare koppling mellan regering och centralförvaltning, vilket i den aktuella beslutskontexten gjorde det lättare för den svenska regeringen att agera mot byråkratin. För den **ideologiska** strukturfaktorn anser vi att den starka ideologiska kopplingen mellan regering och intresseorganisationer i Sverige var ägnad att dämpa intresseorganisationernas aktiva motstånd, vilket för sin del ytterligare var ägnat att skapa gynnsammare beslutsförutsättningar än i Norge och Finland.

Syftet med komparationen var att finna variationer mellan länderna - och beslutsprocesserna - ifråga om faktorer som äger relevans för konflikthantering inom ramen för ett politiskt beslutsfattande. Vi frågar oss nu i vilken utsträckning och på vilket sätt ovan sammanfattade variationer de facto kan anses hapåverkat beslutsfattandet och därmed utgöra en bakgrund mot vilken

Tablå 10. Schematisk sammanfattning av komparationen

Jämförelse-faktorer	Egenskaperna är beslutsfrämjande					beslutshämmande
I perioden						
A. Beredning						
-uppläggning	S			F	N	
-förslag		S		N		F
B. Politiska aktörer				S	F	N
II perioden						
A. Beredning						
-uppläggning		S	F		N	
-förslag	S		F	N		
B. Politiska aktörer	S				F	N
Båda perioderna						
C. Beslutsregler		S	N			F
D. Beslutssystemets struktur						
-formell struktur		S			N	F
-ideologisk struktur			S	N		F

variationen i policyutfall i sista hand kan **tolkas**.

Givet en konfliktsituation där olika beslutsdeltagare förfäktar motstridiga preferenser kan **utövande av makt** sägas bli beroende av två omständigheter; den **prioritet** (importance) som beslutsdeltagarna tillmäter frågan samt **maktfördelningen** (distribution of power) i systemet.[87]

Den prioritet en beslutsdeltagare vid en tidpunkt tillmäter en bestämd sakfråga är vanligen beroende av en mängd bakomliggande faktorer vilka påverkar deltagarens ställningstaganden och agerande. Detta gäller isynnerhet för politiska aktörer. En regering måste tex vid val av handlingsalternativ i en bestämd fråga beakta de sannolika konsekvenserna för olika arenor. Det gäller den **interna** arenan, hur kommer sammanhållningen inom partiet, eller partierna, att påverkas av ett bestämt handlingsalternativ. Det gäller den **externa** arenan, hur kommer relationerna till andra partier, förvaltning och intresseorganisationer att påverkas av ett bestämt handlingsalternativ. Det gäller **väljararenan**, hur kommer väljarna att reagera på ett bestämt handlingsalternativ.[88]

Utövande av makt kräver tid och ansträngningar. Det gäller därför att hushålla med de resurser som utövande av makt förutsätter.[89] Politiska aktörer försöker därför utöva makt endast i frågor som de själva upplever som viktiga. Den aktivitet som mobiliseras i syfte att utöva makt kan dessutom syfta till att antingen genomdriva ett bestämt beslutsförslag eller att hindra ett förverkligande av detta beslutsförslag.

I båda fallen bedöms frågan som viktig, trots att syftet med strävandena med tanke på beslutsutfallet är diametralt motsatta. En aktör som bedömer den aktuella frågan som oviktig kan förväntas inta en mer eller mindre passiv roll i beslutsfattandet. Aktörens **vilja** att agera i syfte att utöva makt kommer därför att stå i direkt proportion till den prioritet som aktören tillmäter frågan.

Maktfördelningen mellan aktörerna utgör alltså den andra komponenten som avgör huruvida en konflikt löses genom utövande av makt. När makten är starkt centraliserad fattas och påtvingas besluten av en central auktoritet, när makten är utspridd formas besluten genom en växelverkan mellan flera aktörer med ungefär lika mycket makt inom ramen för en politisk process.[90] Maktfördelningen har bla konsekvenser för **förmågan** (capability) hos olika

aktörer att handla i syfte att utöva makt. I ett beslutssystem där makten är centraliserad till en bestämd aktör kan även förmågan att handla - och utöva kontroll över andra aktörer - förväntas vara koncentrerad till samma aktör.[91]

Hurudan blir bilden då vi i ett dylikt perspektiv kort karakteriserar de olika beslutsprocesserna beaktande de variationer i beslutsfattandet som komparationen visade?

Vi begränsar oss huvudsakligen till regeringsfasen emedan denna i de flesta fall kom att karakterisera beslutsprocesserna som helhet. Kort och karikerat kunde sägas att de flesta regeringar som var involverade i omlokaliseringsfrågan närmast kännetecknades av vacklande vilja och bristande förmåga att driva frågan. Samtidigt kan dock vissa intressanta skillnader mellan länderna - och beslutsprocesserna - iakttas.

Beslutsprocesserna på 60-talet uppvisar generellt sett större likhet med varandra än vad blev fallet på 70-talet. Karakteristiskt för processerna på 60-talet var att omlokaliseringsfrågan utreddes, men de stora politiska besluten uteblev. I Norge sökte **Bortens** borgerliga majoritetsregering under slutet av 60-talet en lämplig formel för att lösa den för regeringen besvärliga ekvationen. Regeringen var trängd mellan kraven på åtgärder från regionerna och stortinget å ena sidan och ett massivt motstånd mot dylika åtgärder inom byråkratin och intresseorganisationerna å andra sidan. Den lämpliga formeln tog sig småningom uttryck i en till sina konkreta beståndsdelar anspråkslös **melding**, som också godkändes i stortinget.[92]

Borten-regeringens åtgärder bär alla kännetecken av en kompromiss i symbolpolitisk anda. Regeringens - främst senterpartiets - **vilja** att agera var sannolikt större än vad dess faktiska handlande utvisar. I den rådande situationen saknade den dock **förmåga** att agera mera kraftfullt. Regeringens ställning var inte tillräckligt stark - makten var mao inte tillräckligt centraliserad - för att den skulle ha förmått genomdriva en omfattande omlokalisering i öppen konflikt med intressena inom byråkratin och intresseorganisationerna. Även i Finland uppvisade en borgerlig majoritetsregering (Virolainens) snarare vilja än förmåga att i riksdagen genomdriva ett till sitt innehåll begränsat förslag till omlokalisering. Framförallt agrarförbundet tillmätte frågan hög prioritet men dess maktposition var inte tillräckligt stark för att

övervinna det motstånd som uppkom.

Beslutsprocessen i Sverige i början av 60-talet bör - i motsats till situationen i de övriga länderna - främst tolkas mot bakgrund av den socialdemokratiska regeringens svala intresse för hela frågan. Regeringen var inte vid dessa tider benägen att utnyttja den maktposition som den redan då innehade för att genom- driva beslut om omlokalisering. Kort sagt, förmågan fanns, men **inte** viljan.

Vad gäller beslutsprocesserna på 70-talet framstår självfallet Sverige mera markant som det avvikande fallet. Både i Norge och Finland kännetecknades beslutsprocessen av utredningar snarare än av beslut, i Sverige av beslut snarare än av utredningar. Regeringarnas agerande i Norge och Finland kännetecknades liksom under 60-talet av bristande förmåga att framlägga och isynnerhet att genomdriva förslag till omlokaliseringar. Under årens lopp vidtogs dessutom en mängd komplementära åtgärder vilka sammantagna gjorde omlokalisering av statliga verk i tidigare avsedd bemärkelse mindre attraktivt.

Beslutsfattandet i Sverige i början av 70-talet kännetecknades framförallt av regeringens både vilja **och** förmåga att styra processen. Den tidsmässigt kortaste processen kom att resultera i de största besluten. Regeringens hårda grepp om processen från början till slut vittnar om en häpnadsväckande effektivitet och styrningsförmåga. Den kommitté regeringen tillsatte 1969 arbetade effektivt och snabbt. På basen av ett - i jämförelse med omlokaliseringskommittén i Finland - förhållandevis begränsat beslutsunderlag föreslog den omfattande omlokaliseringar vilka regeringen systematiskt drev igenom det politiska beslutssystemet.[93]

Det här bör enligt vår mening ses mot bakgrund av att socialdemokraterna under 60-talets lopp blev mer eller mindrre tvungna att aktivt agera i frågan. En fortsatt låg profil kunde ha fått betydande konsekvenser på den elektorala arenan. Centerpartiets frammarsch måste stoppas. De politiska konstellationer som därmed uppkom var i och för sig gynnsamma för regeringen. Centerpartiet kunde svårligen vägra att stöda förslag vilka uttryckligen låg i linje med partiets egna mål i frågan. En politisk majoritet kunde därför förhållandevis lätt mobiliseras bakom regeringens förslag - trots regionalt

betingade spänningar inom partierna.

Men framförallt gynnades beslutsfattandet som följd av de rådande politiska strukturerna i beslutssystemet. Vi konstaterade tidigare att politiska strukturer sällan är neutrala, de gynnar vissa aktörer och missgynnar andra. Och i denna beslutskontext gynnades den svenska regeringen av rådande strukturer. Inga formella beslutsregler ställde speciella krav på omfattningen i den understödande koalitionen. I stöd av sin maktposition hade regeringen framförallt förmåga att genomdriva sina förslag trots att dessa stod i konflikt med preferenserna inom förvaltning och byråkrati.

I detta fall var alltså makten tillräckligt centraliserad till regeringen som därmed utan omfattande förhandlingar och köpslående kunde förverkliga sin politik. Regeringens position var å andra sidan inte så suverän att den kunde bortse från det påtagliga hotet på den elektorala arenan. Regeringen mer eller mindre tvingades att agera men kunde härvid utnyttja för den själv gynnsamma formella och ideologiska strukturer i beslutssystemet. I motsats till regeringarna i Norge och Finland hade regeringen därmed både vilja och förmåga att genomdriva sin politik.

Som följd härav kom beslutsfattandet i Sverige att i mindre utsträckning än i de övriga länderna att anta rent politiska uttrycksformer i termer av förhandlingar och kompromisser mellan ungefär jämnstarka aktörer. Beslutsgången och - innehållet kom i hög grad att dikteras av en i förhållande till de övriga aktörerna överlägsen speldirigent.

I sammanfattande syfte kan vi utgående från det något diffusa begreppet **politisk kultur** tala om skillnader mellan Sverige å ena sidan och Finland och Norge å andra sidan. En central komponent i begreppet politisk kultur utgörs rimligtvis av den stabilitet och kontinuitet som kännetecknar det politiska beslutssystemet. Och just i detta avseende skiljer sig Sverige väsentligt från de två övriga länderna.

Det förefaller rätt uppenbart att de gynnsamma beslutsförutsättnigar vi har konstaterat för Sveriges del i omlokaliseringsfrågan i hög grad i sista hand faller tillbaka på den för nordiska förhållanden unika stabilitet och kontinuitet som kännetecknar regeringsmakten. Existensen av nödvändiga besluts-

förutsättningar i Sverige kan alltså långt ses som en konsekvens av förekomsten av en stark regeringsmakt, som förmådde utöva inflytande över andra aktörer i det politiska systemet med en helt annan auktoritet än regeringarna i Finland och Norge.[94]

Trots en stark regeringsmakt - eller kanske snarare som en följd därav - har det svenska beslutssystemet å andra sidan ansetts präglat av vissa vaga normer vilka enligt **Ruin** kan sammanfattas i begreppen samförstånd och framförhållning. Med det förstnämnda begreppet avser han att det politiska beslutsfattandet i Sverige kännetecknas av en allmän strävan att komma överens snarare än att söka strid, att kompromissa snarare än att envist hålla fast vid sina egna ståndpunkter osv. Med det senare begreppet avser han att beslutsfattarna strävar till att styra snarare än att styras, att vara långsiktig snarare än kortsiktig, att vara förändringsinriktad och innovativ snarare än bevarande och upprepande osv.[95]

En dylik karakteristik av beslutssystemet må äga sin giltighet på ett mycket allmänt plan, men dess relevans varierar sannolikt starkt från en politiksektor till en annan, från en policy till en annan. Ruin nämner själv arbetsmarknadspolitik, näringspolitik och skattepolitik som exempel på politiksektorer inom vilka beslutsfattandet i mindre utsträckning kommit att kännetecknas av samförstånd.

Möjligt är att en dylik allmän strävan till samförstånd underlättade beslutsfattandet även kring omlokalisering. Enligt vår mening kunde emellertid regionalpolitik, inklusive omlokaliseringspolitik, sannolikt nämnas som ett ytterligare exempel på en politiksektor där samförstånd är förhållandevis svårt att uppnå. Dessa politiksektorer kännetecknas av ett gemensamt drag; de är vanligen - direkt eller indirekt - **omfördelande** snarare än fördelande till sin natur.

Omlokaliseringspolitik kan till sin grundkaraktär betecknas som ett osedvanligt renodlat exempel på en omfördelande policy. Som undersökningen uttryckligen har visat kommer en dylik policy att framförallt kännetecknas av starka intressemotsättningar mellan involverade parter. Idkande av samförståndspolitik blir därmed betydligt svårare. En central förutsättning för att beslut överhuvudtaget skall kunna fattas i en dylik policyfråga blir därmed

att det finns en tillräckligt stark och auktoritativ politisk aktör som förmår - inte lösa - men bortse från existerande intressekonflikter. En aktör som är **aktiv** snarare än passiv, som eftersträvar **beslut** snarare än samförstånd. Och just i detta avseende skiljer sig den politiska kulturen och miljön i Sverige väsentligt från den i Norge och Finland.

Sammanfattningsvis må slutligen framhävas att beslutsförutsättningarna i en komplex fråga som involverar många aktörer med motstridiga preferenser långt blir beroende av huruvida en tillräckligt stark politisk aktör - i första hand regering - existerar eller inte. Den maktposition en regering innehar kan i sin tur ses som en konsekvens dels av allmänna omständigheter som kännetecknar beslutssystemet, dels av konstellationer som uppstår i en konkret beslutsfråga.

I båda dessa avseenden menar vi att regeringen i Sverige hade ett bättre utgångsläge än regeringarna i Finland och Norge. De politiska traditionerna i termer av kontinuitet och stabilitet ifråga om regeringsinnehav skapade i Sverige - speciellt i jämförelse med Finland - i sig allmänt bättre beslutsförutsättningar även i omlokaliseringsfrågan. Den svenska regeringen kan emellertid betecknas både som svag och stark i den aktuella beslutsfrågan.

Den var svag i den meningen att den inte kunde bortse från de politiska opinioner som krävde beslut om omlokalisering. Den var stark i den meningen att den - efter att ha beslutat driva frågan - kunde reglera och styra beslutsfattandet från början till slut. Detta var möjligt i stöd av de formella och reella strukturer som allmänt reglerar relationerna mellan olika beslutsdeltagare i det svenska beslutssystemet. Givet de konstellationer som uppstod i omlokaliseringsfrågan kunde regeringen därmed dels vinna stöd för sina förslag på det politiska planet, dels - och samtidigt - dämpa, och övervinna, motståndet inom byråkrati och intresseorganisationer.

De egenskaper som kännetecknar de faktorer som vi i komparationen kallade politiska aktörer (B) och beslutssystemets struktur (D) framstår därmed som centrala för en förståelse av det varierande beslutsutfallet i de olika länderna. I jämförelse med dessa faktorer förefaller de övriga i komparationen inkluderade faktorerna att vara av underordnad betydelse. Speciellt i ljuset av beslutsprocessen i Sverige på 70-talet framstår tex uppläggningen av

beredningsfasen närmast som en återspegling av rådande politiska konstellationer.

För en internt oenig, och därmed ofta svag, flerpartiregering kan det anses rationellt, och nödvändigt, att politiskt förankra beslutsfattandet redan i beredningsfasen genom att tex tillsätta en parlamentarisk kommitté. Som vi kunnat konstatera utgör detta emellertid ingen garanti för att framlagda förslag senare kan förverkligas.

I ljuset av beslutsutfallet i omlokaliseringsfrågan förhöll det sig snarast tvärtom. En bred beredning (Finland på 70-talet) resulterade i små beslut, en smal beredning (Sverige på 70-talet) resulterade i stora beslut. Orsakerna härtill torde i hög grad kunna ses mot bakgrund av variationer i dirigentens förmåga att taktfast leda sin orkester genom hela symfonin.

* * *

Det må explicit konstateras att vi utgått från att det primärt är **politik**, inte socio-ekonomi, som förklarar policy i den aktuella beslutsfrågan. Utgående från vissa grundläggande karakteristika i det politiska systemet har vi uppfattat politik som en övergripande förklarande faktor. Frågan blir då om **socio-ekonomin** helt saknade betydelse för policyutfallet i omlokaliseringsfrågan?[96]

Den socio-ekonomiska variabel som främst ägde relevans för omlokaliseringsfrågan utgjordes av befolkningsutvecklingen i huvudstadsregionerna. Befolkningsutvecklingen i själva **huvudstäderna** var för Stockholms del starkt negativ under perioden 1960-75. Stadens folkmängd minskade med ca 143.000, dvs med drygt 1%. Helsingfors uppvisade en viss ökning (0,6 %) och Oslo en viss minskning (0,2%).[97]

Befolkningsutvecklingen i **huvudstadsregionerna** uppvisar däremot en konstant ökning i alla tre länder ända sedan 50-talet. Under första hälften av 70-talet var befolkningsökningen i Nyland avsevärt större än i landet som helhet, i storstockholm och Oslo-Akershus var ökningen däremot mindre än i respektive land som helhet. Under senare hälften av 70-talet var be-

folkningsökningen i huvudstadsregionen större än landets genomsnitt i Finland och Sverige, mindre - men dock positiv - även i Norge. [98]

Under förutsättning att socio-ekonomin som sådan hade varit utslagsgivande för policy skulle vi alltså på basen av ovannämnda uppgifter förväntat oss beslut om omlokalisering i Finland snarare än i Sverige. Att förhållandet i verkligheten blev exakt det motsatta kan enligt vår mening ses som en indikator på att socioekonomin åtminstone inte direkt påverkade policy. En rimlig tolkning blir följaktligen att inte i detta fall betrakta politik som enbart en förmedlande länk mellan socio-ekonomi och policy, utan politik bör i detta fall uttryckligen betraktas som en direkt förklarande faktor i förhållande till policy.

Trots detta har det hävdats att förskjutningar i de socio-ekonomiska omständigheterna skulle ha påverkat beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan för vissa enskilda processer. Vi tänker främst på den utdragna beslutsprocessen i **Norge** under 70-talet. Befolkningsutvecklingen i Oslo sedan medlet av 70-talet har angivits som en orsak till att beslut i sakfrågan aldrig fattades. Huvudstadsregionen - Oslo-Akershus - uppvisade emellertid en svagt positiv befolkningsutveckling även under senare hälften av 70-talet. Tilläggas kan att både Helsingfors och Stockholm upplevde en större befolkningsminskning mellan åren 1976- 78. En annan sak är sedan att befolkningskoncentrationen till huvudstadsregionerna på nytt tilltog i styrka i alla tre länder i början av 80-talet.[99]

Vår bedömning är att de socio-ekonomiska förskjutningarna inte ens i det norska fallet på 70-talet kan tillmätas någon större självständig förklarande betydelse. Den norska regeringens åberopande av även socio-ekonomiska motiv för varför beslut i sakfrågan inte kunde fattas förefaller oss i första hand strategiskt betingat. Regeringen var mer eller mindre handlingsförlamad i frågan som följd av det starka motståndet inom förvaltning och intresseorganisationer, dvs av orsaker **inom** det politiska systemet. I en dylik beslutssituation kom socio-ekonomiska omständigheter närmast att fylla en politiskt legitimerande funktion för regeringen, vars slutliga politiska reträtt i frågan därigenom underlättades.[100]

* * *

Slutligen må en liten utblick göras till **dagsläget** ifråga om omlokalisering av statliga verk. De stora beslutens tidevarv är sannolikt förbi, men det intressanta är att **Sverige** fortsättningsvis förefaller att avvika från det allmänna nordiska mönstret. Med jämna mellanrum fattas i Sverige beslut om omlokalisering av enskilda verk, beslut som enligt tidigare mönster väcker våldsamma protester inom förvaltning och intresseorganisationer. Ett av de senaste fallen utgörs av en omlokalisering av plan- och byggnadsverket till Karlskrona.[101]

Den intressanta frågan är hur dylika, främst regionalpolitiskt motiverade, beslut överhuvudtaget kan fattas i dagens läge. De till beslutssystemet bundna beslutsförutsättningarna föreligger visserligen fortfarande i Sverige, men vi vore benägna att tro att frågan skulle ha mist sin tidigare attraktionskraft. Omlokalisering betraktas allmänt inte längre som något centralt medel i regionalpolitiken och den prioriteras ringa.

I **Finland** planeras visserligen vissa lokala omlokaliseringar **inom** huvudstadsregionen, men dessa har föga med dagens regionalpolitik att göra. Överhuvudtaget är det i det närmaste omöjligt att tänka sig att politiska beslut om omlokalisering av stora statliga verk skulle kunna fattas i dagens Finland - inte minst mot bakgrund av den nuvarande regeringsbasen.

Hur kan alltså dylika beslut fortsättningsvis fattas i **Sverige**? Vi har svårt att se andra förklaringsgrunder än dem vi tidigare pekat på. Med risk för att överbetona den politiska faktorn är vi benägna att än en gång uppfatta den speciella beslutsstrukturen i det politiska systemet som den primärt förklarande faktorn. Den stabila och starka regeringsmakten - med dess omfattande konsekvenser för aktörsrelationerna i det politiska systemet - möjliggör helt enkelt politiska beslut som ter sig mer eller mindre utopistiska ur en finsk eller norsk horisont. Det återspeglar i sista hand väsentliga skillnader mellan länderna ifråga om politisk kultur och tradition.

NOTER

1. **Karvonen 1981**, s 119.
2. Se **Sætren 1983**, ss 44 0ch 103.
3. Se **kom.bet. 1973:68**, ss 112-131, **NOU 1975:11**, ss 25-28 samt **SOU 1963:69**, ss 53-73.
4. Se tex **Karvonen 1979**.
5. Sammanställningen baserar sig på uppgifter från **SOU 1963:69, SOU 1970:29, SOU 1972:55, Pettersson 1980, Hadenius-Henning-Holmström 1984, Sætren 1983, NOU 1975:11, NOU 1977:3, NOU 1979:19, kom.bet. 1962:55, kom.bet. 1973:68, kom.bet. 1974:47, reg.prop. 1980:200, 201** och **202, reg.prop. 1983:119** och **123** samt **FFS 509/85**.
6. Se **Kungl. Maj:ts prop. 1971:29**.
7. **Ibid.**
8. **Ibid.**
9. **Ibid.**
10. **Sætren 1983**, ss 47-53.
11. **Ibid.**, ss 115 f.
12. Se **Vedung 1982**, ss 334-340.
13. **Lijphart 1975-76**, s 164.
14. **Lijphart 1971**, s 686.
15. **Ibid.**, s 687 samt **Lijphart 1975-76**, s 165.
16. **Lijphart 1971**, ss 687-690, **Dogan-Pelassy 1984**, ss 117-124 samt **Holt-Turner 1970** ss 13-18.
17. Se tex **Anckar 1988**, s 10.
18. **Lijphart 1971**, s 690.
19. **Lundquist 1984**, ss 8 och 19 f.
20. **Ibid.**, ss 6-8.
21. **Rothstein 1988**, s 35.
22. **Ibid.**

23. **Lundquist 1984**, s 10, **Sjöblom 1988**, s 270.

24. **Rothstein 1988**, s 36.

25. **Lundquist 1984**, s 20.

26. **Rothstein 1988**, s 35.

27. **Ibid.**, s 36.

28. **Ibid.** s 38, **Olsen 1988**, s 303. Se även **Olsen 1985**.

29. **Blondel 1988**, ss 1-20.

30. Uppgifterna baserar sig på i **not 5** nämnda **offentliga utredningar** och **kommittébetänkanden** samt **Sætren 1983**.

31. Se **not 5** samt **Kungl. Maj:ts prop. 1960:120** och **1971:29**.

32. För en mera detaljerad beskrivning av dessa förskjutningar se **Hadenius-Henning-Holmström 1984**, ss 73-90.

33. Se **not 5** samt **Sætren 1983**, ss 56 och 110.

34. Se tex **Berglund-Lindström 1978**, ss 9-11, **Lindblad-Stålvant-Wahlbäck-Wiklund 1984**, ss 12-33 samt **Karvonen 1981**, ss 72 f.

35. Se tex **Lindblad mfl 1984**, ss 86-90.

36. Se **kom.bet. 1974:98**.

37. Se tex **SOU 1980:53**, ss 279-314.

38. För ett utförligare resonemang kring bla denna aspekt se **Ståhlberg 1978**, ss 218-226,

39. Kommittéers olika funktioner behandlas utförligt i **ibid.**, ss 203-218.

40. **Sætren 1983**, ss 40-46.

41. **Ibid.**, ss 49 f.

42. **Ibid.**, s 51.

43. För en bakgrundsbeskrivning till speciellt riksdagsbehandlingen se **Virolainen 1969**, ss 370-372.

44. Regeringarnas sammansättning under slutet av 60-talet framgår i **Hakovirta-Koskiaho 1973**, ss 257 f och **Nousiainen 1980**, s 222.

45. **Statsrådsbeslut 19.12.74.**

46. Se tex **Lewin 1979**, ss 126-131, **Bardach 1977**, ss 180 f och 198 samt **Lindblom 1972,** ss 147-159.

47. Se tex **Helsingin Sanomat 14.12.81**.

48. För synpunkter på nämnda förslag se tex **Hufvudstadsbladet 9.9.85, 10.9.85, 24.9.85, Helsingin Sanomat 29.9.85, 18.10.85, 26.10.85, 2.11.85, 6.11.85, 6.12.85, Uusi Suomi 29.9.85, 1.10.85, 2.10.85, 5.10.85, 31.10.85, 5.11.85, Virkamieslehti 8-9/1985** och **10/1985** samt **Akava 7/1985**.

49. **Hadenius-Henning-Holmström 1984**, s 75.

50. **Ibid.**, ss 75 f och **SOU 1970:29**, s 3.

51. **Ibid.**, ss 77 och 85 f.

52. **Ibid.**, ss 78-87.

53. **Hidén-Saraviita 1978**, ss 116-122, **Merikoski 1974**, ss 187 f, **Lindblad mfl 1984**, s 145, **Holmberg-Stjernquist 1985**, ss 100-104, **Strömberg 1976**, ss 39-41, **Mjeldheim 1979,** ss 127-133, **Nousiainen 1980**, s 84 samt **Arter 1987**, s 49.

54. Se **kom.bet. 1973:68** och **1974:47**.

55. Se tex **Hadenius-Henning-Holmström 1984**, ss 75-79 och **Back-Berglund 1978**, ss 50-52 och 59.

56. Statistik över resultaten i riksdagsvalen finns tex i **Lewin 1984**, s 402. Se även **Möller 1986**, ss 77-80.

57. **Mjeldheim 1979**, ss 160-162 och **Lindblad mfl 1984**, s 157.

58. **Sætren 1983**, ss 55-57 och 150-153.

59. **Ibid.**

60. Se tex **Vinde 1971**, s 51, **Mjeldheim 1979**, ss 151-155.

61. **Lundquist 1982**, ss 34-36, **Molin-Månsson-Strömberg 1979**, s 59, **Vinde 1971**, ss 51 f och **Vinde 1968**, ss 85-87.

62. **Jacobsson 1984**, ss 15 f, **Lundquist 1982**, ss 35-37, **Vinde 1971**, s 14.

63. **Lundquist 1982**, s 40.

64. **Jacobsson 1984**, ss 189-194. Se även **Martens 1979**, ss 79 f.

65. Se **Sætren 1983**, ss 145 f.

66. **Edsta 1980**, s 9, **Vinde 1968**, s 79.

67. Se tex **Christoffersson mfl 1972**, ss 76-84 och **Christoffersson 1983**, ss 180-186.

68. Se tex **Ståhlberg 1983**, ss 102 f.

69. **Lægreid-Roness 1983**, ss 139-141.

70. Se tex **Ståhlberg 1983**, ss 114 f och **Lægreid-Roness 1983**, ss 142 f.

71. **Elvander 1972**, ss 161 f.

72. **Ibid.**, s 162.

73. **Ibid.**, ss 163-165.

74. **Elvander 1980**, ss 168-171.

75. **Ibid.**, s 170.

76. Se tex **Nousiainen 1980**, ss 91-96.

77. **Elvander 1980**, ss 165-167, för en beskrivning av de rent ekonomiska beroendeförhållandena se ss 181-183. Se även **Lindblad mfl 1984**, ss 109 f och **Elvander 1972**, ss 264 f.

78. **Lindblad mfl 1984**, ss 106-114.

79. **Back-Berglund 1978**, ss 123-132 och **Elvander 1980**, ss 311-319.

80. **Elvander 1980**, ss 307-311.

81. **Nousiainen 1980**, ss 46-51.

82. Se **SOU 1963:69, SOU 1970:29, SOU 1972:55, NOU 1975:11, NOU 1977:3, NOU 1979:19, kom.bet. 1962:55, kom.bet. 1973:68, kom.bet. 1974:47, Hadenius-Henning-Holmström 1984**, s 77 samt **Nordisk kontakt 1971/10**, ss 652-655.

83. **Kungl. Maj:ts prop. 1971:29**, ss 35-44, **Hadenius-Henning -Holmström 1984**, s 77.

84. **Sætren 1983**, ss 115 och 133-135.

85. **Lindblad mfl 1984**, s 112, **Lundquist 1982**, s 139.

86. Se tex **Edsta 1980**, ss 16-28 och 70.

87. **Pfeffer 1981**, s 69.

88. **Lewin 1979**, ss 24-26, **Sjöblom 1968**.

89. **Pfeffer 1981**, s 85.

90. **Ibid.**, s 87.

91. **Almond-Powell 1966**, ss 196-199.

92. Se **Sætren 1983**, ss 47-53.

93. Se tex **Hadenius-Henning-Holmström 1984**, ss 73-90.

94. För en diskussion kring begreppet politisk kultur se **Dogan-Pelassy 1984**, ss 58-65.

95. Se **Ruin 1981**, s 1.

96. För en allmän diskussion av relationerna mellan socio-ekonomi, politik och policy se **Anckar 1978**, **Hofferbert 1974**, ss 242-244 och **Fry-Winters 1970**, ss 508-522.

97. **Nordisk statistisk årsbok 1976** och **1979**.

98. **Basprojektet, årsrapport 1986** och **1987**, **NordREFO 1987:2-3**.

99. **Basprojektet, årsrapport 1986**, **Nordisk statistisk årsbok 1979**.

100. Se **Sætren 1983**, ss 147 f och 164-167.

101. Se tex **Dagens Nyheter 3.12.87, 5.12.87, 21.12.87, 23.1.88, 23.3.88** samt **Svenska Dagbladet 8.3.88**.

Litteratur

Abrahamsson, Bengt 1975. **Organisationsteori.** Om byråkrati, administration och självstyre. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Aho, Seppo - Drewes Nielsen, Lise - Holm, Per - Nilsson, Jan-Evert - Segerståhl, Boris. Teknologi och utveckling. Om ny teknologi i regionalpolitiskt perspektiv. **NordREFO 1985.**

Allison, Graham T. 1971. **Essence of Decision.** Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown & Co.

Almond, Gabriel A. - Powell, Bingham G. 1966. **Comparative Politics: A Developmental Approach.** Boston: Little, Brown & CO.

Anckar, Dag 1971. Partiopinioner och utrikespolitik. **Acta Academiae Aboensis, Humaniora, vol. 41.** Åbo.

Anckar, Dag 1974. David Eastons politiska teori: En intern och extern modellkritik. **Acta Academiae Aboensis, Humaniora, vol. 50 nr 2.** Åbo.

Anckar, Dag 1978. Politikprocesser och politikinnehåll: till frågan om politik som orsak och policy som verkan. **RESPO 1978:13. Politiikka 1978:2.**

Anckar, Dag 1978. Att klassificera lagar: Prolog till en policydiskussion. **Acta Academiae Aboensis, ser. A, vol 55 nr 4.** Åbo.

Anckar, Dag 1988. **Jämförande nordisk forskning om politik och kommuner: Inledande iakttagelser.** Manuskript.

Anckar, Dag - Ramstedt-Silén, Viveca 1979. Att relatera preferenser till policy: om tre problemområden. **RESPO 1979:37.**

Anton, Thomas J. 1969. Policy-making and Political Culture in Sweden. **Scandinavian Political Studies, vol. 4.**

Arter, David 1987. **Politics and Policy-Making in Finland.** Sussex: Wheatsheaf Books.

Back, Pär-Erik - Berglund, Sten 1978. **Det svenska partiväsendet.** Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Bardach, Eugene 1977. **The Implementation Game.** What Happens After a Bill Becomes a Law. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Basil, Douglas C. - Cook, Curtis W. 1974. **The Management of Change.** Maidenhead: McGraw-Hill.

Berglund, Sten - Lindström, Ulf 1978. **The Scandinavian Party System(s).** Lund: Studentlitteratur.

Blau, Peter M. 1974. **On the Nature of Organizations.** New York: John Wiley & Sons.

Blau, Peter M. - Schoenherr, Richard A. 1971. **The Structure of Organizations.** New York: Basic Books.

Blondel, Jean 1988. An Agenda for Comparative Government. **Scandinavian Political Studies, vol. 1, no. 1.**

Boland, Walter R. 1973. 'Size, External Relations and the Distribution of Power: A Study of Colleges and Universities.' Ingår i Heydebrand, Wolf V. (ed.), **Comparative Organizations.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Brändström, Dan 1980. 'Högre utbildning och forskning - ett regionalpolitiskt instrument?' Ingår i Brändström, Dan (red.), **Festskrift till Pär-Erik Back.** Umeå: CWK Gleerup.

Christoffersson, Ulf 1983. 'De statligt anställda i Sverige'. Ingår i Lundqvist, Lennart - Ståhlberg, Krister (red.), Byråkrater i Norden. **Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 83.** Åbo.

Christoffersson, Ulf - Molin, Björn - Månsson, Lennart - Strömberg, Lars 1972. **Byråkrati och politik.** En studie av den svenska statstjänstemannakåren. Stockholm: Bonniers.

Cohen, Michael D. - March, James G. - Olsen, Johan P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly 1972:17.**

Djupsund, Göran 1977. Förvaltning, intressegrupper och partier: interaktion, representation och plattform. **Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, serie A:117.** Åbo.

Djupsund, Göran - Ståhlberg, Krister 1978. Korporativisering och byråkratisering av finländsk politik. Två motresponsiva utvecklingsdrag. **Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 30.** Åbo.

Dogan, Mattei - Pelassy, Dominique 1984. **How to Compare Nations.** Strategies in Comparative Politics. New Jersey: Chatham House.

Dye, Thomas R. 1976. **Policy Analysis.** Alabama: The University of Alabama Press.

Dye, Thomas R. 1978. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Easton, David 1965. **A Systems Analysis of Political Life.** New York: John Wiley & Sons.

Edsta, Björn 1980. **Omlokaliseringens effekter.** Erfarenheter av omlokaliseringen av statliga myndigheter. Stockholm: Budgetdepartementet.

Ekestam, Harry 1978. **Ortssystempolitik i Norden.** En studie i hur rumsliga utvecklingsmålsättningar utformas och utvecklas; med speciell hänsyn till senaste tendenser i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Helsingfors.

Elvander, Nils 1972. **Intresseorganisationerna i dagens Sverige.** Lund: CWK Gleerup.

Elvander, Nils 1980. **Skandinavisk arbetarrörelse.** Stockholm: Liber.

Enderud, Harald 1975. **Beslutninger i organisationer.** I adfærdsteoretisk perspektiv. Köpenhamn: Fremad.

EVA 1988. Kurssi muuttuu. Raportti alueellisista uhkista ja mahdollisuuksista.

Fasth, Eva 1980. **Aspekter på utlokalisering av högre utbildning.** Lund: Tryckbaren.

Frohock, Fred M. 1979. **Public Policy.** Scope and Logic. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Fry, Brian R. - Winters, Richard F. 1970. The Politics of Redistribution, The **American Political Science Review 1970:2.**

Graham, Leif 1988. Att välja regionalpolitik. Strukturförändring, kris och nyorientering i nordisk samhällsplanering. **NordREFO 1988.**

Haavio, Matti 1983. Korkeakoululaitoksen kehittämistä koskeva lainsäädäntö: tavoitteena koordinoitu laajentuminen. **Opetusministeriö, korkeakoulu- ja tiede osaston julkaisusarja, no 51.** Helsinki.

Haavio, Matti 1985. Suomen korkeakoululaitoksen laajeneminen 1966-86: kasvu ja sen osatekijät soveltamiskysymyksinä, **Opetusministeriö, korkeakoulu- ja tiedeosaston julkaisusarja, no 64.** Helsinki.

Hadenius, Axel - Henning, Roger - Holmström, Barry 1984. Tre studier i politiskt beslutsfattande. **Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 98.**

Hakovirta, Harto - Koskiaho, Tapio 1973. **Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945 -1973.** Tampere: Gaudeamus.

Hall, Richard H. 1972. **Organizations.** Structure and Process. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Helander, Voitto 1977. Korporatismi. Traditiosta, esiintymistä ja ilmiöllisistä tulkinnoista. **Turun Yliopisto. Politiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos. Valtio-opillisia tutkimuksia, no 35.** Turku.

Helander, Voitto - Anckar, Dag 1980. Konsultationer av organisationer i finsk politik. **Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 54.** Åbo.

Helander, Voitto - Anckar, Dag 1983. Consultation and Political Culture. Essays on the Case of Finland. **Commentationes Scientarium Socialium 19.** Helsingfors.

Henning, Roger 1983. Regional Policy: Implementation through Bargaining. **Scandinavian Political Studies 1983:3.**

Heydebrand, Wolf V. (ed.) 1973. **Comparative Organizations.** The Results of Empirical Research. Englewood Cliffs, N.J.: Pentice-Hall.

Hidén, Mikael - Saraviita, Ilkka 1978. **Statsförfattningsrätten i huvuddrag.** Helsingfors: Finlands Juristförbunds förlag.

Hofferbert, Richard I. 1978. **The Study of Public Policy.** New York: Bobbs-Merrill.

Holmberg, Erik - Stjernquist, Nils 1985. **Vår författning.** Stockholm: Norstedt & Söner.

Holmström, Barry 1984. 'Ord och handling. En analys av statsförvaltningens omlokalisering som regionalpolitisk metod.' Ingår i Hadenius, Axel - Henning, Roger - Holmström, Barry, **Tre studier i politiskt beslutsfattande.** Uppsala: Almqvist & Wiksell International.

Holt, Robert T. - Turner, John E. 1970. 'The Methodology of Comparative Research.' Ingår i Holt, Robert J. - Turner, John E. (eds.), **The Methodology of Comparative Research.** New York: The Free Press.

Ilvesmäki, Jussi 1982. Valtion virastojen ja laitosten hajasijoitus. **Hallinto 3/1982.**

Ilvesmäki, Jussi 1986. Pääkaupunkiseudulla olevien valtion virastojen tuleva sijainti. **Hallinto 3/1986.**

Isaksson, Guy-Erik 1980. Från industrilokalisering till en övergripande regionalpolitik: en analys av regionalpolitisk lagstiftning i Finland sedan 1966. **Meddelan den från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser. A: 146. RESPO 1980:49.**

Isaksson, Guy-Erik. Utlokaliseringsplaner i Finland. **NordREFO 1981:1-2.**

Isaksson, Guy-Erik 1983. 'Decentraliserad koncentration? Om ortsstrukturens utveckling i Lapplands län under regionalpolitikens tidevarv.' Ingår i Lindström, Ulf - Karvonen, Lauri (red.), **Nordkalotten i politiken.** Lund: CWK Gleerup.

Jacobsson, Bengt 1984. **Hur styrs förvaltningen?** - myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken. Lund: Studentlitteratur.

Karvonen, Lauri 1979. Nationellt beslutsfattande och extern orientering: En studie av finländska kommittébetänkanden 1950-76. **RESPO 1979:43.**

Karvonen, Lauri 1981. "Med vårt västra grannland som förebild". En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland. **Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 62.** Åbo.

Kaufman, Herbert 1964. Organization Theory and Political Theory. The American **Political Science Review, no 1.**

Kekki, Kari 1983. Den offentliga sektorns regionala sysselsättningsutveckling i Norden 1960-1980. **NordREFO 1983,** Oslo.

Kiljunen, Kimmo 1979. **80-luvun aluepolitiikan perusteet.** Työväen taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Lane, Jan-Erik. Tre dogmer i förvaltningsforskningen. **Nordisk Administrativt Tidskrift 1982:2.**

Lane, Jan-Erik - Fredriksson, Bert 1983. **Higher Education and Public Administration.** Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Lewin, Leif 1979. **Det politiska spelet.** Uppsala: Rabén & Sjögren.

Lewin, Leif 1984. **Ideologi och strategi.** Svensk politik under 100 år. Stockholm: Norstedt & Söner.

Lijphart, Arend 1971. Comparative Politics and the Comparative Method. The **American Political Science Review, vol. 65.**

Lijphart, Arend 1975-76. The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research, **Comparative Political Studies, vol. 8.**

Lindblad, Ingemar - Stålvant, Carl-Einar - Wahlbäck, Krister - Wiklund, Claes 1984. **Politik i Norden.** En jämförande översikt. Stockholm: Liber.

Lindblom, Charles E. 1959. The science of muddling through. **Public Administration Review, årg. 19.**

Lindblom, Charles E. 1972. **Den politiska beslutsprocessen.** Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Loikkanen, Jouko 1983. Hajasijoituksen Waterloo. **Suomen Kuvalehti, 1983.**

Lorendahl, Bengt 1969. **Regionpolitik i Norden.** Föreningarna Nordens Förbund, Stockholm.

Lorendahl, Bengt 1974. **Nordisk regionalekonomi.** Lokaliseringen i teori, praktik och politik. Föreningarna Nordens Förbund, Stockholm.

Lowi, Theodore J. 1964. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics, 1964:4.**

Lundquist, Lennart 1982. **Förvaltningen i det politiska systemet.** Malmö: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart 1984. Aktörer och strukturer. **Statsvetenskaplig tidskrift 1984:1.**

Lægreid, Per - Roness, Paul G. 1983. 'De statligt anställda i Norge'. Ingår i Lundquist, Lennart - Ståhlberg, Krister (red.), Byråkrater i Norden. **Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 83.** Åbo.

Mabon, Hunter 1977. **Organisationläran - teori och praktik.** Stockholm: Göteborgs Offsettryckeri.

March, James G. - Olsen, Johan P. 1976. **Ambiguity and Choice in Organizations.** Bergen: Universitetsforlaget.

March, James G. - Olsen, Johan P. 1983. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government, **The American Political Science Review, vol. 77.**

Martens, Hans 1979. **Centralforvaltning i seks vestlige lande.** Århus: Forlaget Publica.

Merikoski, Veli 1974. **Kansa ja kansanvalta.** Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia. Helsinki: Otava.

Meyer, Marshall W. 1980. **Environments and Organizations.** San Francisco: JosseyBass.

Mjeldheim, Leiv 1979. **Politiske processer og institusjoner.** Bergen: Universitetsforlaget.

Molin, Björn - Månsson, Lennart - Strömberg, Lars 1979. **Offentlig förvaltning.** Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner. Stockholm: Bonnier Fakta.

Möller, Tommy 1986. **Borgerlig samverkan.** Uppsala: Diskurs.

Nordisk kontakt 1971:10. Stor majoritet för utlokaliseringen. En mängd lokala önskemål avvisades under maratondebatt.

Nordisk statistisk årsbok 1976.

Nordisk statistisk årsbok 1979.

Nordiskt regionalpolitiskt samarbete. **NU - serien A 1978: 11,** Stockholm.

NordREFO 1978:2. Information om regionalpolitik och regionalpolitisk forskning i Norden. Stockholm 1979.

NordREFO 1978:4. Information om regionalpolitik och regionalpolitisk forskning i Norden. Målkonflikter i regionalpolitiken. Stockholm 1979.

NordREFO 1979:1. Information om regionalpolitik och regionalpolitisk forskning i Norden. Ortssystemets framtida utveckling.

NordREFO 1980:3-4. Regionala strukturanalyser. Bosättningsmönstrets förändring i Norden. Oslo: Universitetsforlaget.

NordREFO 1983. Regionalpolitiskt stöd - data och registerfrågor. Oslo.

NordREFO 1987:2-3. Storstadstillväxten - en återkommande överraskning?

NordREFO 1988. Om regionalpolitiken som politikområde.

NordREFO 1988:4. Kommunene som regionalpolitiske aktører i Norden.

Nousiainen, Jaakko 1980. **Suomen poliittinen järjestelmä.** Juva: WSOY.

Numminen, Jaakko 1987. **Yliopistokysymys**. Helsinki: Otava.

Olsen, Johan P. 1985. Nyinstitusjonalismen og statsvitenskapen. **Statsvetenskaplig tidskrift 1985:1.**

Olsen, Johan P. 1988. Statsvetenskap, organisationsteori och nyinstitutionalism. **Politiikka 1988:4.**

Pettersson, Rolf 1980. Omlokalisering av statlig verksamhet. Effekter på arbetsmarknaden i mottagande orter. **Meddelanden från Göteborgs universitets geografiska institutioner, serie B nr 66,** Stockholm.

Pfeffer, Jeffrey 1981. **Power in Organizations.** Marshfield, Mass.:Pitman.

Pressman, Jeffrey L. - Wildavsky, Aaron B. 1973. **Implementation**. Berkeley: University of California Press.

Pugh, D. S. - Hickson, D. J. - Hinings, C. R. 1971. **Writers on Organizations.** Middlesex: Penguin Books.

Ramström, Dick 1966. Administrativa processer. Organisationslära och företagsledning. **Skrifter utgivna av Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet.** Stockholm: Bonniers.

Rasmussen, Erik 1971. **Komparativ politik 1.** Århus: Gyldendal.

Regional utveckling i Norden. Årsrapport 1980. **Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik. Basprojektet.** Helsingfors 1981.

Regional utveckling i Norden. Årsrapport 1986. **Nordiska ministerrådet. Regionalpolitiska basprojektet.** Helsingfors 1986.

Regional utveckling i Norden. Årsrapport 1987. **Nordiska ministerrådet. Regionalpolitiska basprojektet.** Helsingfors 1987.

Regional utveckling i Norden. Årsrapport 1988/89. **Nordiska ministerrådet. Regionalpolitiska basprojektet.** Helsingfors 1989.

Richardson, Jeremy (ed.) 1982. **Policy Styles in Western Europe.** London: George Allen & Unwin.

Rosengren, Karl Erik - Arvidson, Peter 1983. **Sociologisk metod.** Stockholm: Scandinavian University Books.

Rothstein, Bo 1988. Aktör - Stukturansatsen: Ett metodiskt dilemma. **Statsvetenskaplig tidskrift 1988:1.**

Ruin, Olof. Att komma överens och tänka efter före. Politisk stil och 1970-talets svenska samhällsutveckling. **Stockholms universitet. Statsvetenskapliga institutionen, forskningsrapporter 1981:1.**

Sahlin-Andersson, Kerstin 1986. **Beslutsprocessens komplexitet.** Att genomföra och hindra stora projekt. Lund: Bokförlaget Doxa.

Salisbury, Robert - Heinz, Johan 1970. 'A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications.' Ingår i Sharkansky, Ira (ed.), **Policy Analysis in Political Science.** Chicago: Markham Publishing Company.

Scarrow, Howard A. 1971. **Komparativ politisk analys.** En introduktion. Lund: CWK Geerup.

Simon, Herbert 1971. **Administrativt beteende.** En studie av beslutsprocessen i administrativa organisationer. Falköping: Prisma.

Simon, Herbert 1977. **The New Science of Management Decision.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Sjöblom, Gunnar 1968. **Party Strategies in a Multiparty System.** Lund: Studentlitteratur.

Sjöblom, Stefan 1988. **Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande.** Åbo: Åbo Akademis Förlag.

Statistikcentralen 1977. Levnadsförhållanden 1950-1975. Statistiska uppgifter om finländarnas levnadskvalitet och faktorer som inverkar på denna. Helsingfors.

Statistikcentralen. Statistisk årsbok för Finland 1985/86. Helsingfors.

Strömberg, Håkan 1976. **Sveriges författning.** Malmö: Studentlitteratur.

Ståhlberg, Krister 1975. Teori och praxis i kommunal planering. **Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 4.** Åbo.

Ståhlberg, Krister 1978 (a). Politik och planering. Några kritiska uppsatser kring planering inom statsförvaltningen. **Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 20.** Åbo.

Ståhlberg, Krister 1978 (b). 'Balans och obalans i utvecklandet av kommunal planering.' Ingår i Anckar, Dag - Ståhlberg, Krister (red.), Politik och förvaltning, 40 år statskunskap vid Åbo Akademi. **Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 25.** Åbo.

Ståhlberg, Krister 1983. 'De statligt anställda i Finland.' Ingår i Lundquist, Lennart - Ståhlberg, Krister, (red.), Byråkrater i Norden. **Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 83.** Åbo.

Ståhlberg, Krister 1986. Beslut och politik. Uppsatser om förvaltning och förvaltningsforskning. **Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 117.** Åbo.

Ståhlberg, Krister 1988. **Den mångformiga förvaltningspolitiken.** Föredrag hållet under Förvaltningsforskningsdagarna 16-17.11.1988 i Vasa.

Sætren, Harald 1983. **Iverksetting av offentlig politikk.** En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960-1981. Bergen: Universitetsforlaget.

Teknikspridning i Norden, en kartläggning av offentliga åtgärder i Sverige, Norge, Danmark och Finland. **Nordiska ministerrådet. Regionalpolitiska basprojektet,** Helsingfors 1987.

Thompson, James D. 1980. **Hur organisationer fungerar.** Stockholm: Prisma.

Thompson, James D. - Tuden, Arthur 1959. 'Strategies, Structures and Processes of Organizational Decisions.' Ingår i Thompson, J.D. et al. (eds.), **Comparative Studies in Administration.** Pittsburg: Univ. of Pittsburg Press.

Universitets- och högskoleämbetet 1977. Högskolans organisation. Stockholm: Utbildningsförlaget.

Uusitalo, Paavo 1976. **Samhällsplaneringens mål och medel.** Lund: Almqvist & Wiksell.

Vedung, Evert 1982. 'Jämförande metod'. Ingår i Lindahl, Rutger (red.) **Utländska politiska system.** Lund: Dialog.

Vinde, Pierre 1968. **Hur Sverige styres.** Centralförvaltningen och statens budget. Stockholm: Prisma.

Vinde, Pierre 1971. **Den svenska statsförvaltningen.** Stockholm: Prisma.

Virolainen, Johannes 1969. **Pääministerinä Suomessa.** Poliittisia ratkaisuja vaalikaudella 1962-66. Helsinki: Kirjayhtymä.

RIKSDAGSTRYCK

Finland

Regeringspropositioner: 200/1980, 201/1980, 202/1980, 119/1983, 123/1983.

Finlands Författningssamling (FFS): 243/66, 876/69, 451/75, 532/81, 509/85.

Sverige

Kungl. Maj:ts propositioner: 185/1964, 75/1970, 29/1971, 111/1972, 211/1975/76, 112/1978/79, 115/1984/85.

BETÄNKANDEN OCH UTREDNINGAR

Finland

Kom.bet. 1962:55. Virastojen ja laitosten sijoituskomitean ensimmäinen osamietintö.

Kom.bet. 1965:B 21. Kehitysaluekomitean kirjelmä toimenpiteistä kehitysalueiden elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseksi.

Kom.bet. 1969:B 46. Kehitysalueiden neuvottelukunta. Mietintö kehitysalueiden talouden edistämisestä.

Kom.bet. 1973:68. Valtion virastojen ja laitosten hajasijoittaminen. Hajasijoituskomitean I osamietintö.

Kom.bet. 1973:79. Sijainninohjauskomitean mietintö.

Kom.bet. 1974:47. Virastojen ja laitosten hajasijoittaminen. Hajasijoituskomitean loppumietintö (II osamietintö).

Kom.bet. 1974:47. Virastojen ja laitosten hajasijoittaminen. Hajasijoituskomitean loppumietintö (II osamietintö), liiteosa B.

Kom.bet. 1975:62. Sijainninrajoituskomitean mietintö.

Kom.bet. 1978:22. Statens centralförvaltningskommittés II delbetänkande,band 1-2.

Kom.bet. 1979:26. Betänkande avgivet av kommittén för utredning av den offentliga personalens rättsliga ställning, delbetänkande I.

Kom.bet. 1981:22. Betänkande avgivet av kommittén för utredning av den offentliga personalens rättsliga ställning, delbetänkande II.

Kom.bet. 1982:25. Betänkande avgivet av kommittén för personalfrågor vid decentralisering.

Kom.bet. 1986:6. Betänkande avgivet av regionalpolitiska kommissionen.

Kom.bet. 1986:12. Decentralisering av förvaltningen.

Valtioneuvoston kanslia VNK 1303/150/74 (19.12.1974).

Valtioneuvoston kanslia VNK 631/410/85 (11.7.1985). Valtioneuvoston periaatepäätös pääkaupunkiseudun erityisongelmien toimenpideohjelmaksi.

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja: 1974:2, 1974:3, 1974:5, 1974:6.

Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Hajasijoituksen toimeenpanomenettely (2.6.1980)

Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Selvitys hajasijoituksen kustannuksista (15.4.1980).

Valtiovarainministeriö VM 1980:20. Hajasijoitettavan henkilöstön taloudellista, sosiaalista ja oikeudellista asemaa selvittäneen työryhmän muistio.

Valtiovarainministeriö VM 1980:31. Hajasijoitustyöryhmän muistio.

Valtiovarainministeriö VM 1986:10. Virastojen ja laitosten sijoittamistyöryhmän muistio.

Virallinen lehti no 52/6.5.1983. Pääministeri Kalevi Sorsan 4. hallituksen ohjelma.

Sverige

SOU 1963:69. Lokalisering av statlig verksamhet. Betänkande avgivet av lokaliseringsutredningen rörande statlig verksamhet.

SOU 1969:49. Lokaliserings- och regionalpolitik. Delbetänkande avgivet av 1968 års lokaliseringsutredning.

SOU 1970:29. Decentralisering av statlig verksamhet - ett led i regionalpolitiken. Huvudrapport avgiven av delegationen för lokalisering av statlig verksamhet.

SOU 1972:55. Decentralisering av statlig verksamhet - ett led i regionalpolitiken, del 2. Slutrapport avgiven av delegationen för lokalisering av statlig verksamhet.

SOU 1974:82. Samverkan för regional utveckling. Betänkande av utredningen om regionalpolitiska styrmedel.

SOU 1978:47. Att främja regional utveckling. En utvärdering av det regionalpolitiska stödet till industrin, bilagedel. Delbetänkande av expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU).

SOU 1980:53. Länsförvaltningarna i Danmark, Finland, Norge. Rapport från länsdemokratikommittén.

Norge

NOU 1975:11. Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo, del I.

NOU 1977:3. Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo, del II.

NOU 1979:19. Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo, del III.

ENGLISH SUMMARY

INEFFECTIVE RELOCATION. **Decision making in Finland in a Nordic perspective**

The subject of this study is **relocation of government departments,** primarily in Finland but also in a Nordic context. Relocation can be seen as a limited and peculiar type of policy in the field of regional policy. It constitutes one expedient among many which aim to compensate regional differences through a geographical redistribution of existing administrators.

Extensive relocation is not an issue of the day. The situation was different, however, in the 60s and above all in the early 70s. Reform experiments were at that time initiated aiming at a considerable relocation of government departments from the capital region to other parts of the country. This was also the case in **Norway and Sweden.** Authoritative decisions were - frankly speaking - made in Sweden involving comprehensive relocation. These decisions have furthermore been implemented. Limited decisions about relocation were made in Norway. No such decisions have been made in Finland.

The overall aim of the study is through a description and analysis of **decision making** about relocation to finally be able to understand the outcome of the decision, which in the case of Finland amounted to authoritative decisions in the matter not being made or at least not being executed. Our assignment is to find factors in the political decision making process - or in its context - which can be seen to have influenced the decision making about relocation in the context of which definitive policy decisions - or the lack of them - can be interpreted and understood.

Another aim of this study is to situate the case of Finland in a Nordic context. The decision making processes which are analysed in the case of Finland are

compared with corresponding processes in Sweden and Norway. We can thus assess the case of Finland in a wider perspective and examine the conclusions which are reached concerning decision making in Finland.

Public decision making can be described and analysed according to different perspectives and models. In this study an attempt will be made to **characterise** decision making with the help of a number of theoretical models. Reference will primarily be made to rational, bureaucratic, anarchist and political models. Such models make different demands, or expect different things of the qualities which are inherent in decision making.

Relocation can be seen as an exceptionally pure example of a **redistributive** policy. An unusually large number of strong interests are furthermore affected. Decision making in the matter therefore came to involve many participants of different persuasions. The political parties of course constituted the main participants, as did the bureaucracy, interest based organisations and to a certain extent regional bodies. The decision making processes can therefore be characterised as complex and in part difficult to grasp.

The structure of the study is such that different chapters elucidate the decision making from the different perspectives of the participants at different stages of the total decision making processes. In chapter 1 the relocation issue is situated in its proper context through a general analysis of the regional political development in Finland, Norway and Sweden. It appears in this respect that there is a considerable similarity in the development of regional political aims and expedients in the three countries. This is also true of the endeavours to relocate government departments. This cannot be seen to be surprising, however, in the context of a very similar economic and demographic development and taking into account the development in the public sector.

The decision making about relocation in Finland is analysed in the second chapter. There are two different decision making processes, of which one was enacted in the early 60s, and the other in the late 70s and early 80s. Both of these processes aimed at decisions leading to the relocation of government departments. Both of the processes failed in the sense that definitive decisions could not be made as extensively as intended.

The qualities which are inherent in the political model contribute most to an understanding of the decision making in relation to the models. Certain rational features are prevalent, however, at certain stages of the processes, mainly the committee stage in the latter process.

It is this stage which is of particular interest in the fourth chapter in which the decision making is analysed from a perspective of structural organisation. The decision making of the relocation committee, which was set up in 1972, is analysed according to which structural features characterised the departments, which were recommended for relocation at different phases of the committee stage. In this respect it appears that certain structural factors of the departments were deemed to be attractive, others as restrictive for the committee's choice of departments. The committee's recommendations resulted in relatively large and in different respects non-integrated departments primarily being chosen for relocation. Eg departments whose contacts were concentrated in the Helsinki area were on the other hand largely unaffected.

Departments with essentially different structural features were subjected to government measures during the phase of government which followed the committee. Only a third of the departments which the committee had recommended for relocation were in any way subject to government measures in the form of planning orders. Small and non-integrated departments whose work premises were inadequate were mainly affected by the government decisions.

The displacement of structural features in the affected departments which was inherent in the decision making is interpreted according to the rational and political models respectively. It can be said that the committee's points of departure, work principles and choice of departments to a great extent reflect rational qualities in the decision making. The government's choice of departments can on the other hand best be understood in the light of the qualities which characterise the political model.

The arguments of the bureaucracy and the interest based organisations are examined in chapter 5 through an analysis of the contents of the replies submitted to the final report of the aforementioned committee. The examination is quantitative and differentiates between four types of arguments: resource, integration, analysis and substitute arguments. The nature of the

arguments is related to the departments' structural features and to their implication in the process. In this respect there appear to be no systematic or essential differences in the style of argumentation as far as different types of department are con- cerned. A clear correlation can on the other hand be established between the level of argumentation and the degree of implication. The departments which were recommended for relocation brought forward a considerably greater number of arguments against relocation than other departments.

In common with the bureaucracy the interest based organisations also strongly opposed the relocation recommendations. Most organisations categorically rejected relocation as a regional political expedient. Only one interest based organisation - the Farmers' MTK - expressed open even strong support for relocation. The organisation described relocation as an important expedient in a regional development policy. The Civil Servants' Union - the largest member union of the TOC - was by far the most active and at the same time the most critical union.

The perspective is widened in the final chapter so that Norway and Sweden are also included. In each country there are two different decision making processes - one in the 60s, the other in the 70s - which are systematically compared according to a number of comparative dimensions. It is assumed that these dimensions have a potential interpretative value in relation to the outcome of the decision processes.
The comparative dimensions are: the points of departure for and the planning of the draft stage, the political participants, formal regulations and different aspects of the structure of the dicision making process.

The comparison reveals that Sweden above all systematically deviates from the other two countries. Sweden assumes values in nearly every comparative dimension which according to our interpretation signify that the conditions were relatively more favourable in this country than in other countries. Sweden deviates above all in the way that the political decision making process - especially the government's position in the process - is compared to the other countries markedly stable and continuous.

Several factors which normally influence decision making can in the case of

Sweden be described as more favourable than in the other countries. And these factors can in the final analysis be ascribed to the peculiar government model which meant that the government in Sweden was capable of making decisions in the relocation issue despite also facing considerable opposition from the bureaucracy and the interest based organisations. These factors reflect differences on a general level between Sweden on the one hand and Finland and Norway on the other hand concerning political culture and political traditions.

(Translated by Stefan Malmberg)

Varför kunde ambitiösa reformplaner för omlokalisering av statliga verk inte förverkligas i Finland? Mot vilken bakgrund kan de uteblivna besluten förstås? Dylika frågor utgör utgångspunkten för denna bok.

Genom att beskriva och analysera olika sekvenser i två beslutsprocesser – den ena på 60-talet, den andra på 70-talet – är strävan att karakterisera beslutsfattandet i frågan. De egenskaper som kännetecknade detta beslutsfattande relateras till och tolkas utgående från bestämda beslutsmodeller. De politiska partierna, byråkratin och intresseorganisationerna utgör centrala aktörer vilkas agerande i beslutsfattandet analyseras.

Boken utmynnar i ett nordiskt jämförande avsnitt i vilket beslutsfattandet kring omlokalisering i Finland, Norge och Sverige systematiskt jämförs och analyseras. Utgångspunkten för en dylik komparation är intressant emedan det i Sverige i början av 70-talet fattades beslut om en omfattande omlokalisering av statliga verk. Faktorer i anslutning till det politiska beslutssystemet, dess organisering och kännetecknande drag, förefaller att ha varit av central betydelse för att detta var möjligt i Sverige, men inte i Finland och Norge.

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG
ÅBO ACADEMY PRESS

Åbo Academy Press is maintained by the Research Institute of the Åbo Akademi Foundation. The Institute's purpose is to pursue academic research and to stimulate research carried out by members of Finland's Swedishspeaking minority, especially by scholars associated with Åbo Akademi. The Institute's editorial board accepts scholarly works for publication only after confirmation of their academic standard.

Correspondence should be addressed to:

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG
ÅBO ACADEMY PRESS

Research Institute Editorial Board
Kaskisgatan 2 C 14, SF-20700 Åbo
Finland

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG
ÅBO ACADEMY PRESS

Åbo Akademis förlag upprätthålls av Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut. Institutets ändamål är att bedriva och befrämja forskning, i första hand utförd av personer med anknytning till Åbo Akademi. Forskningsinstitutets publiceringsnämnd antar vetenskapliga arbeten för publicering efter det att deras vetenskapliga värde prövats.

Korrespondens riktas till:

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG
ÅBO ACADEMY PRESS

Forskningsinstitutets
publiceringsnämnd
Kaskisgatan 2 C 14, SF-20700 Åbo
Finland

Åbo Akademis förlag – Åbo Academy Press
Kaskisgatan 2 C 14, SF-20700 Åbo, Finland
Distribution: Tidningsbokhandeln, PB 33, SF-21601 Pargas